BESCHRIJVING

In het staats- en bestuursrecht wordt traditioneel een zwaar accent gel de rechten van de burger tegen de overheid. De vraag, of de relatie burger overheid ook beheerst wordt door burgerplichten in de zin van plichten van de burger jegens de overheid wordt door politici, overheidsbestuurders en bestuurskundigen steeds vaker bevestigend beantwoord....

In het staats- en bestuursrecht wordt traditioneel een zwaar accent gelegd op de rechten van de burger tegen de overheid. De vraag, of de relatie burger overheid ook beheerst wordt door burgerplichten in de zin van plichten van de burger jegens de overheid wordt door politici, overheidsbestuurders en bestuurskundigen steeds vaker bevestigend beantwoord. De belangstelling, die er in de negentiende en begin twintigste eeuw in de staatsrechtelijke literatuur voor burgerschapsverplichtingen is te vinden, is geleidelijk verdwenen. Internationaal valt te constateren, dat constituties van andere landen en gemeenschappelijke verklaringen van staten nogal eens aandacht schenken aan burgerplichten, hoewel vaak in de wat vagere betekenis van maatschappelijk-ethische gemeenschapsplichten. In oudere en nieuwe wetgeving zijn en worden steeds vaker plichten van de burger jegens overheidsorganen en -functionarissen opgenomen, terwijl ook door rechtspraak en de Nationale ombudsman via jurisprudentie en ombudsprudentie impliciet buitenwettelijke plichten worden geschapen. Populaire moderne ideologische concepten als de wederkerige rechtsbetrekking tussen overheid en burger, alsmede burgerschap hebben de strekking burgerplichten te legitimeren, maar zijn vaag en multi-interpretabel.
Burgerplichten zijn normale vormen van participatie van burgers in de behartiging van het algemeen belang door de overheid. De overheid mag bij het scheppen van burgerplichten de rechtspositie van de individuele burger niet nodeloos en onevenredig aantasten. Er zal evenwicht moeten bestaan tussen het doel en de noodzaak van de plicht en de belangen en mogelijkheden van de burger. Prof. J.B.J.M. (Gio) ten Berge nam met dit afscheidscollege op 6 december 2006 afscheid als voltijds hoogleraar staatsen bestuursrecht van de Universiteit Utrecht.

Burgerplichten jegens de overheid

Auteur:
Berge J.B.J.M. ten
Genre:
Non-fictie - Mens & Maatschappij

Uitgever:
Kluwer b.v., Uitgeverij
ISBN-nr:
9789013043488
Formaat:
Paperback
Verschenen april 2007





BIJSTANDSGERECHTIGDEN ZIJN VOGELVRIJ VERKLAARD

Door bezuinigingen en gedwongen werken met behoud van uitkering verdwijnen steeds meer eerlijke banen in de zorg, het onderhoud van groen en postbezorging. Onder leiding van PvdA-staatssecretaris Klijnsma worden uitkeringsgerechtigden verplicht onder het minimumloon te werk gesteld. Zelden of nooit houden zij hier een vaste baan aan over. Verdringing, ondermijning van het wettelijk minimumloon en het straffen van welwillende werklozen is het gevolg.

Sadet Karabulut

Bij elke nieuwe presentatie van werkloosheidscijfers wordt de trieste conclusie getrokken dat er weer een record gebroken is. De rijen bijstandsgerechtigden die zich melden bij de sociale dienst voor een uitkering worden alsmaar langer. Er is dus een hoop werk te verzetten voor de gemeenten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de bemiddeling van bijstandsgerechtigden naar een baan. De afgelopen jaren heeft het rijk via de Wet Werk en Bijstand gemeenten vooral geprikkeld zo min mogelijk te investeren in duurzame reïntegratie van werklozen op de arbeidsmarkt.

Geconfronteerd met strengere wetten, regels en bezuinigingen, grijpen gemeenten steeds meer naar het verplicht te werk stellen van mensen met een uitkering. Gemeentes noemen het participatiebanen, terugkeerbanen, opstapbanen of WorkFast, maar het principe is overal hetzelfde: mensen worden gedwongen werk te accepteren zonder dat hier een beloning tegenover staat. Werken onder het wettelijk minimumloon, zonder CAO functieloon dus.

In Vlissingen werken tientallen bijstandsgerechtigden 32 uur per week als 'algemeen medewerker' via de sociale werkplaats. In Rotterdam worden bijstandsgerechtigden zonder arbeidscontract aan het werk gezet bij een thuiszorgaanbieder voor klussen in en rond het huis. In Friesland hebben 13 gemeenten de handen ineengeslagen, waar bijstandsgerechtigden bij de sociale werkplaats opdrachten uitvoeren voor commerciële klanten, zonder daar een fatsoenlijke betaling voor te ontvangen.

Dit gebeurt allemaal met de verdediging dat werklozen 'werknemersvaardigheden moeten aanleren en werkritme moeten opdoen'. De praktijk is weerbarstiger. Onder dreiging van kortingen op de uitkering worden werklozen van het ene naar het andere werktraject gejaagd. Wat hier tegenover staat is een vergoeding die ver onder het wettelijk minimum ligt. Terwijl zo regels over het minimumloon worden ondermijnd, werken werklozen zonder arbeidscontract en zonder opbouw van bijvoorbeeld pensioen. En belangrijker: uitzicht op een 'echte' baan is er niet of nauwelijks.

De echte reden waarom werkgevers zo graag uitkeringsgerechtigden 'in dienst' nemen is dat een uitkeringsgerechtigde spotgoedkoop is in vergelijking met een werknemer met een normaal contract. En aangezien dat voordeel wegvalt wanneer iemand een arbeidscontract krijgt, wordt een werkloze tegen die tijd gewoon weer naar het volgende 'traject' gesleept. VVD en PvdA tekenen zo voor verdringing op de arbeidsmarkt. Want waarom zou een werkgever een werknemer nog eerlijk belonen als je ook voor een dubbeltje op de eerste rang kunt zitten? Onder leiding van de PvdA wordt het principe van eerlijk werk voor een eerlijk loon steeds vaker ondermijnd en worden CAO's onder druk gezet.

Dit is volstrekt in strijd met de onlangs door de PvdA aangenomen resolutie 'Van Waarde'. Letterlijk staat hierin 'Wees de Partij van de Arbeid – de partij van goed werk'. Maar ondertussen staan

PvdA-bestuurders landelijk en lokaal vooraan om arbeid, volwaardige banen voor een eerlijke beloning, in de uitverkoop te doen. Sterker nog, staatssecretaris Klijnsma waarschuwde onlangs de Kamer dat 'bij een langere periode het risico bestaat dat de rechter vaststelt dat er sprake is van een dienstbetrekking en dat tenminste het minimumuurloon moet worden betaald.' Van verworven recht, tot een risico dat vermeden dient te worden, zie daar het lot van het wettelijk minimumloon in handen van de Partij van de Arbeid.

Beter zou het zijn – in de geest van 'Van Waarde' – echt werk te maken van goed werk. Hervorm de arbeidsbemiddeling. Maak een eind aan treitertrajecten en het geleur met uitkeringsgerechtigden. Kom met een menswaardig leerwerkbedrijf waar werklozen echt geholpen worden met een goede opleiding of het vinden van een vaste baan. En sta pal voor het wettelijk minimumloon en het CAO loongebouw. Wat voorop dient te staan is het vinden van een werkloze die past bij een vacature, niet de drang naar goedkope arbeid van werkgevers of het bestraffen van werkzoekenden. Het voortdurend dreigen met het korten op een uitkering dient beperkt te worden tot mensen die niet mee willen werken. Bovendien is de nadruk op repressie, boetes en kortingen onzinnig in een tijd waarin er tegenover elke vacature zes werklozen staan. Klijnsma en consorten zouden hun energie daarin moeten steken, in het stimuleren van werkgelegenheid en in goede begeleiding voor wie zonder baan thuis zit. Dat is vruchtbaarder dan de politiek van verdrukking van werknemers, ondermijning van het minimumloon en het straffen van werklozen. Pak liever de werkloosheid aan.

Dit artikel verscheen op 5 juni 2013 in de Volkskrant

DWANGARBEID EN VERPLICHTE ARBEID

HANDVEST VAN DE GRONDRECHTEN VAN DE EUROPESE UNIE.
ARTIKELII-65,lid2;

Niemand mag gedwongen worden dwangarbeid op verplichte arbeid te verrichten.
ARTIKELII-114;
Geen van de bepalingen van dit Handvest mag worden uitgelegd als zou zij het recht inhouden enige daad te verrichten met als doel de in dit Handvest erkende rechten of vrijheden teniet te doen of de rechten en vrijheden verdergaand te beperken dan door dit Handvest is toegestaan.

TOELICHTING BIJ HET HANDVEST VAN DE GRONDRECHTEN.
(publicatieblad van de Europese Unie)
2007/C303/02 "het verbod van slavernij en dwangarbeid" niet als "dwangarbeid of verplichte arbeid"worden beschouwd: "elk werk of elke dienst die deel uitmaakt van normale burgerplichten" IFUD of Human Rights.De aanduiding "normale burgerplichten" is een rekbaar begrip daar de specifieke details niet worden aangeduid.Het zal hierdoor willekeur in de kaart spelen,oneerlijke situaties en onduidelijkheid.In de nationale jurisprudentie van de Raad van State **LJN:AE1814**, datum 24-02-2002, zaaknummer:200102849/1,is op te maken dat: in het arrest Van der Mussele genoemde criteria de opleidingsverplichting niet als dwangarbeid of verplichte arbeid in de zin van art. 4 EVRM kan worden aangemerkt.Men gaat niet verder in op het begrip "normale burgerplichten".In de jurispudentie **LJN:BL1093**, van datum 08-02-2010:gaat de rechter in op enige punten uit het arrest Van Mussele genoemde criteria,echter specifieke aanduiding het begrip "normale burgerplichten",is ook in deze zaak geen sprake.Volgens de literatuur "Burgerplichten jegens de overheid tussen normaal en abnormaal",door J.B.J.M. ten Berge:met toepassing van welke criteria mogen overheidsorganen en overheidsfunctionarissen burgerplichten opleggen en welke randvoorwaarden moeten dan in acht genomen worden? "Normale burgerplichten verwijzen naar wetgeving en rechtspraak".
Wanneer burgerplichten en burgerrechten naar de wetgeving en rechtspraak verwijzen,is daarbij automatisch doorverwezen naar Europese en Internationale Verdragen.Elke toelichting en aanvulling nadien hierover zoals in 2007/C303/02, met de vage aanduiding "elk werk of elke dienst die deel uitmaakt van normale burgerplichten",dient te worden vermeden.Europese en Internationale Instituten dienen de Verdragen leesbaar en ondubbelzinnig op te stellen.Uit de artikelen II-65,lid2 en II-114 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie valt niet dubbelzinnigheid af te leiden.Algemene doelstelling:ieder machtsmisbruik door de Staat te voorkomen en dat de positie van de burger bewust wordt ondermijnd of in meest ernstige situaties het compleet negeren van Internationale Verdragen door de Staat,**LJN BP6843** Centrale Raad van Beroep, 14-03-2011.Bij de uitoefening van verordende bevoegdheid is de gemeenteraad gehouden te blijven binnen de grenzen die door de WWB,de Grondwet,grondrechten of internationale Verdragen zijn gesteld.Belangrijk daarin is de uitspraak HARTZ-IV door het Bundesverfassungsgericht Karlsruhe, 09-02-2010:"Das Grundrecht auf Gewährleistung einer menschenwürdigen Existenzminimus".Het respecteren van de menselijke waardigheid als grondslag voor "klassieke grondrechten".Wanneer sociale grondrechten / plichten conflicteren met klassieke grondrechten,**klassiek grondrecht absolute voorrang geniet.**

Door:IFUD of Human Rights
update
2012

ROERMONDSE DWANGARBEIDERS! DE CREATIE VAN WERKENDE ARMEN?

01-06-2013 • **Heeft u het in de krant (Dagblad de Limburger) gelezen? Ook in Roermond krijgen wij er weer een stel dwangarbeiders bij!**



Volgens artikel 4 van het door Nederland ondertekende Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens is er sprake van dwangarbeid als iemand tegen zijn wil aan het werk wordt gezet, met een dreiging van straf. Bijstandsgerechtigden worden bij werkweigering door de gemeente bedreigd met een strafkorting of stopzetting van de uitkering, een regelrechte aanval op de bestaanszekerheid.

Dwangarbeiders, tewerkgestelden, social return, verplicht vrijwilligers…. Allemaal namen voor mensen die een uitkering hebben volgens de wet Werk en Bijstand en die MOETEN gaan werken met behoud van uitkering! De gemeente krijgt van het rijk weliswaar minder geld, maar dat betekent niet dat er dwangarbeid moet worden opgelegd. Dat is een lokale politieke keuze.

Natuurlijk iedereen wil graag werk hebben. Maar werk hebben dat naar je zin is, werk dat past bij je, wat je elke dag met plezier doet en waarvoor je volgens de CAO norm betaald wordt is heel iets anders dan verplicht werkervaring (doosjes vouwen, zwerfvuil opruimen) opdoen.

Onlangs sprak ik iemand met een universitaire opleiding, die helaas niet aan betaald werk kwam. Met veel plezier deed zij op diverse plekken vrijwilligers werk, maar in het kader van de Wet Werk en Bijstand moest zij zich melden in het Productiehuis. Wat mocht zij doen om haar "arbeidsritme" aan te leren?

Juist ja…… doosjes vouwen! En dat 36 uur per week met behoud van uitkering. Nuttig en zinvol werk?!

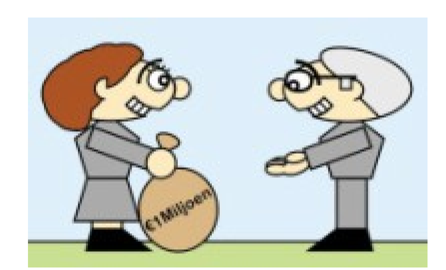
Het meeste werk waartoe de bijstandsgerechtigden gedwongen worden, draagt niet bij aan vergroting van hun kansen op de arbeidsmarkt. De banen waar ze ervaring voor opdoen, bestaan nauwelijks meer. Het is veel meer een poging van de overheid om het werk te laten verrichten zonder de lonen te hoeven betalen.

De gemeente Roermond heeft afgelopen week een contract getekend met de Woningbouwvereniging. In het kader van Social Return gaan jongeren uit de Donderberg op de Donderberg meewerken in de bouw. Bijstandsgerechtigden willen net als andere mensen graag een

bijdrage leveren aan de samenleving en nuttig werk doen, maar ze hebben daarbij net als iedereen recht op een inkomen waar normaal van te leven valt.

Een van de jongeren was er vol lof over. Hij heeft werk!

Maar beseft hij wel dat:
1. De woningbouwcorporatie over zijn rug goedkoop huizen kan bouwen, die duur verhuurt en zo behoorlijk wat winst maakt?
2. Hij hierdoor anderen, vooral oudere werknemers van hun plek verdringt. Die daardoor in de bijstand komen en hem na een jaar weer op kunnen volgen waardoor hij weer in de bijstand komt, etc. etc.



Verder heeft de gemeente afgelopen dagen voor €1.000.000 re-integratietrajecten gekocht bij de Westrom. Voor 200 mensen. Elk traject wordt beloond met 5.000 euro. De vroegere sociale werkplaats, nu getransformeerd tot arbeidsontwikkelbedrijf gaat dit uitvoeren. De mensen mogen in het kader van de Wet Werk en Bijstand met behoud van hun uitkering aan werken bij het arbeidsontwikkelbedrijf.

Goh wat gul!

De SP vraagt zich af wat voor arbeid er dan ontwikkeld wordt? Wat voor nieuwe arbeid wordt er gecreëerd in deze barre economische tijden? Heeft men na een jaar werkelijk voor 200 mensen nieuwe arbeid gecreëerd? Vinden 200 mensen werkelijk een betaalde job na dat jaar?

Wat voor werk gaat het arbeidsontwikkelbedrijf dan wel voor deze mensen ontwikkelen? De gemeente zal gaan selecteren op basis van capaciteiten, en volgens dhr. Snoek, directeur van het arbeidsontwikkelbedrijf, worden deze mensen vooral tewerkgesteld in de openbare ruimte zoals het Buurtbeheer bedrijf. (zwerfvuil opruimen, groen voorziening)

Is dat nieuwe arbeid? Volgens de SP is dat zeer zeker geen nieuwe arbeid. Ook nu worden mensen tewerkgesteld met behoud van hun uitkering in de openbare ruimte. De ene uitkeringsgerechtigde wordt aldus weer ingewisseld voor de andere!

Met behoud van uitkering werken onder het minimum loon, zonder rechten!

Elke minuut die iemand onder het wettelijk minimumloon moet werken, is er een teveel. Het ondergraaft namelijk de arbeidsrechten van iedereen. En inderdaad er zijn bijstandsgerechtigden die blij zijn dat de gemeente hen die kans geeft. Zinvol werk doen kan een goed gevoel geven. Maar ze worden vast en zeker nog blijer als ze er minstens het minimumloon voor zouden krijgen, en een contract met cao, en arbeidsrechten.

Die bedrijven waar de bijstandsgerechtigden gaan werken, moeten gewaardeerd worden, want die steken hun nek uit. Creëren de bedrijven banen voor deze mensen? Nee, het zijn gratis arbeidskrachten zonder arbeidsrechten, wat wil je als baas nog meer? De bedrijven pakken het handig aan, want ze kunnen voortaan de ene dwangarbeider omruilen voor de andere. Straks hoeven ze amper nog reguliere banen aan te bieden.

Is de SP tegen het aanbieden van werk aan mensen met een uitkering? Is de SP Roermond ertegen dat mensen geactiveerd worden om te gaan werken?

Nee beslist niet!

Waar wij wel tegen zijn is het feit dat mensen gedwongen worden werk te verrichten tegen een beloning die lager is dan het minimumloon, op straffe van het verminderen van hun uitkering!

Bron: sp.nl

2013

LEIJTEN: ZORGBEZUINIGING LEIDT TOT MASSAONTSLAG

23-10-2013 • **De bezuinigingen in de ouderenzorg, jeugdzorg en thuiszorg zal leiden tot een verlies aan van 57.000 tot 120.000 banen in 2017, dat blijkt uit een rapport over de arbeidsmarkt in de zorg en welzijnssector. Leijten: 'Dit rapport toont aan dat het kabinet mensen die werken in de zorg hun baan ontneemt en erger nog, vele hulpbehoevende mensen zonder zorg zal laten zitten. Dit beleid moet zo snel mogelijk van tafel'.**



Het rapport is onderdeel van de langverwachte prognose voor de arbeidsmarkt in zorg en welzijn en maakt een zeer gedetailleerde uitsplitsing naar opleiding en beroep. Leijten: 'Vooral in de huishoudelijke zorg zijn de klappen fors en wordt er een netto werkloosheid van 24 duizend banen voorzien. In dat scenario wordt er nog gerekend op herplaatsing van ontslagen medewerkers. Ook in de jeugdzorg en de ouderenzorg wordt een fikse daling van personeelsvraag verwacht. Het is dramatisch dat we mensen die nu in de zorg werken moeten gaan ontslaan, terwijl we ze in te toekomst allemaal weer nodig zullen hebben'.

Het rapport heeft Leijten in handen gekregen via een tip en kon het toen op internet bestuderen. Dat het rapport niet eerder naar de Kamer is gestuurd zint Leijten voor geen meter. Leijten wil zo snel mogelijk een debat over het 'onder de pet houden' van het cruciale rapport.: 'Is dit rapport bewust achtergehouden om zo min mogelijk discussie bij de begroting te hebben? Om de regering goed te kunnen controleren moeten we alle beschikbare informatie over het kabinetsbeleid krijgen, zeker ook dit rapport dat al in augustus klaar was en waar het ministerie nauw bij betrokken is.'

Gemeente mag WorkFirst-traject dwingend opleggen

maandag 8 februari 2010 | 00:00 uur | Persbericht

De Centrale Raad van Beroep, de hoogste rechter op het gebied van het sociale bestuursrecht, oordeelde vandaag dat gemeenten uitkeringsgerechtigden – onder voorwaarden – mogen verplichten deel te nemen aan WorkFirst trajecten. Divosa-voorzitter René Paas is "dik tevreden" met die uitspraak. "Je mag van uitkeringsgerechtigden hiermee eisen dat ze werk maken van hun terugkeer op de arbeidsmarkt. Verstoppertje spelen is definitief voorbij."

De rechter oordeelde dat WorkFirst geen "verboden verplichte arbeid" is zolang gemeenten zich houden aan vier voorwaarden. Het aangeboden traject moet wat aard, plaats, duur en werktijden passen bij de mogelijkheden, ervaring opleiding en gezinsituatie van betrokkene. Ook de lengte van de uitkeringsperiode is van belang, evenals de vraag of het traject bijdraagt aan kansen op werk. Tot slot mag de sanctie op niet-meewerken niet onevenredig zwaar zijn.

Paas ziet in de uitspraak een bevestiging voor het beleid van gemeenten. "Er is niet één gemeente die WorkFirst inzet als zoethoudertje." WorkFirst is één van de meest effectieve manier is om mensen dichter naar werk te brengen. Voor bijna veertig procent van de mensen is WorkFirst het opstapje naar een reguliere baan. Voor anderen een goede manier om te achterhalen welke extra hulp hij of zij nodig heeft of weer een reden te hebben om op te staan. "Zelfs degenen die aanvankelijk niet willen, zijn achteraf vaak positief. Juist voor de laatste categorie is deze uitspraak een opsteker."



Work for the Dole

Australian Government

For:

Job seekers

Work for the Dole activities provide eligible job seekers with work experience which helps job seekers to learn new skills and improve their chance of finding a job.

Work for the Dole activities can include volunteer work with not-for-profit organisations, or local, state, territory or Australian Government agencies.

Job seekers benefit from Work for the Dole activities by:

- developing on-the-job skills
- demonstrating abilities to potential employers
- obtaining references from work experience employers
- making new work contacts
- taking part in training
- staying connected to the workforce.

A Work for the Dole placement might see a job seeker working as part of a team with other job seekers, or be an individual placement with a host organisation (such as a community group or charity). The type of tasks could vary but can include opportunities to develop skills in:

- computing
- maintenance of vehicles and buildings
- landscaping or gardening
- office or retail
- customer service
- hospitality, including food preparation
- woodworking, painting, decorating, metalworking or electrical testing
- restoring historic buildings and vehicles
- helping members of the community such as the elderly, people with disability or children (you may require a police clearance before working in nursing homes or with children)
- recording local history
- producing videos, websites or publicity materials.

The range of activities will be different for each Job Services Australia provider and may include more options than those listed above.

Who can participate in Work for the Dole activities?

Job seekers registered with a Job Services Australia provider can volunteer to participate in Work for the Dole activities at any time, if both the job seeker and the Job Services Australia provider agree it will be of benefit.

Job seekers aged 18 to 49 who have been registered with a Job Services Australia provider for 12 months must participate in a work experience activity (like Work for the Dole) to continue

receiving financial help (through income support) from the Australian Government.

Job seekers who take part in Work for the Dole activities may be able to get an additional payment of $20.80 a fortnight to help with costs of taking part in the Work for the Dole activity.

Work for the Dole and Job Services Australia

Job Services Australia providers will ensure Work for the Dole activities:

- provide flexible work experience opportunities for job seekers to assist them in re engaging with their community and the workplace
- offer opportunities for structured training for all job seekers where appropriate and available
- provide work experience that will develop or enhance a job seeker’s ability to work as part of a team, be guided by a supervisor, work independently, communicate effectively and improve motivation and dependability
- seek local community involvement in activities that will generate outcomes to benefit the community
- comply with state and territory legislation.

Want to know more?

Job seekers interested in participating in Work for the Dole should discuss this with their Job Services Australia provider.

More information is available on Job Services Australia, work experience activities available through Job Services Australia and how to register with a Job Services Australia provider for job seekers not already connected to a Job Services Australia provider.

Visit Australian JobSearch to find a Job Services Australia provider.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 22
2513 AA S GRAVENHAGE

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
F 070 333 40 33
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
2013-0000158546

Datum 12 november 2013
Betreft Onderzoek uitvoering van de tegenprestatie naar vermogen

Hierbij bied ik u de rapportage "Voor wat hoort wat" aan, een onderzoek naar de uitvoering van de tegenprestatie in de WWB. In mijn brief van 5 juli jl. heb ik aangegeven dat ik de Inspectie SZW heb verzocht om het onderzoek uit te voeren. In deze brief vat ik de bevindingen samen en reageer ik op de bevindingen van de Inspectie SZW.

De centrale vraag van het onderzoek is hoe de tegenprestatie door gemeenten wordt vorm gegeven in beleid en uitvoering. Het rapport geeft hier inzicht in. Dit relatief nieuwe instrument om een bijstandsgerechtigde naar vermogen maatschappelijk nuttige werkzaamheden te laten verrichten als tegenprestatie voor de uitkering, wordt door een aantal gemeenten regelmatig vrijwillig ingezet. De wet geeft algemene kaders aan en de gemeenten hebben veel beleidsvrijheid om de tegenprestatie in de praktijk vorm te geven. Het kabinet streeft ernaar de tegenprestatie voor alle gemeenten te verplichten per 1 juli 2014. Daartoe is het wetsvoorstel WWB-maatregelen aangeboden aan uw Kamer.

Tijdens het Algemeen Overleg over de WWB-maatregelen van 5 juni jl. heeft Kamerlid Potters (VVD) aandacht gevraagd voor het instrument *Work for the Dole* in Australië, waarbij de uitkeringsgerechtigde zelf initiatieven neemt om zijn tegenprestatie voor de samenleving te organiseren. Ik heb informatie laten inwinnen over deze werkwijze. Het blijkt dat langdurig werklozen verplicht zijn om iets te ondernemen om werkervaring op te doen, om zo meer kansen te hebben op een baan en weer deel te nemen aan de samenleving. Een van de mogelijkheden om werkervaring op te doen zijn de activiteiten in het kader van Work for the Dole. In Australië kan de werkloze werkzoekende in dat kader kiezen uit verschillende projecten.
Wat mij daarin aanspreekt is dat de mensen zelf invloed hebben op de keuze van de activiteiten. Ik vind het positief dat de bijstandgerechtigde ook zelf ideeën aandraagt of dat de gemeenten keuzemogelijkheden bieden voor het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten als tegenprestatie voor de uitkering. Als de betrokkene geen ideeën aandraagt, dan is de gemeente aan zet.

Samenvatting van de bevindingen en reactie.
Het onderzoek is een beschrijvend onderzoek op basis van gehouden interviews onder die gemeenten die aangeven de tegenprestatie uit te voeren. De gemeenten die dat niet doen zijn buiten beschouwing gelaten. De onderzochte gemeenten zijn onder te verdelen in twee groepen: gemeenten die de tegenprestatie daadwerkelijk uitvoeren en gemeenten die de tegenprestatie gaan uitvoeren, maar nog in een beleidsvoorbereidende fase zitten.

De Inspectie SZW heeft met 148 gemeenten contact gehad over de vraag of zij de tegenprestatie toepassen. 78 gemeenten geven aan de tegenprestatie toe te passen of dat voor te bereiden. 35 gemeenten passen de tegenprestatie ten tijde van het onderzoek daadwerkelijk toe.

In het eerste halfjaar van 2013 zijn ongeveer 3200 tegenprestaties gevraagd aan bijstandgerechtigden (over geheel 2012 zijn 3422 tegenprestaties toegepast). In de bijlage bij het onderzoek worden voorbeelden genoemd van door gemeenten opgelegde tegenprestaties (maatschappelijk nuttige activiteiten).

Positionering tegenprestatie
Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten die de tegenprestatie toepassen, het beleid dat daaraan ten grondslag ligt hebben vastgelegd. Gemeenten maken onder andere keuzes ten aanzien van de manier waarop zij het instrument inpassen in hun beleid, de aard van de activiteiten, de duur en de omvang van de tegenprestatie. De meeste gemeenten die de tegenprestatie uitvoeren geven aan dat deze is ingebed in het algemene re-integratie- en participatiebeleid en zo bijdraagt aan het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt. Zij geven aan geen scherp onderscheid te maken tussen de tegenprestatie en de activering op basis van re-integratie en participatiebeleid. Ook wordt het door deze gemeenten in meerderheid ingezet als middel voor preventie van instroom en handhaving.
De gemeenten die de tegenprestatie nog niet toepassen, geven aan dat de tegenprestatie geen relatie heeft met re-integratie- en participatiebeleid.

De doelgroep voor de tegenprestatie
Circa de helft van de gemeenten geeft aan dat de tegenprestatie beleidsmatig in principe op alle WWB-ers van toepassing is. Een minderheid van de gemeenten geeft aan dat dit instrument vooral wordt ingezet voor de WWB-er die lager op de participatieladder staat. De casemanager bepaalt op basis van de individuele situatie wie daadwerkelijk een tegenprestatie krijgt opgelegd. Er zijn ook casemanagers die de tegenprestatie opleggen als de WWB-er gemotiveerd is en de uitstroom naar werk niet wordt belemmerd. In het onderzoek wordt ook een aantal gevallen genoemd waarin de tegenprestatie niet wordt opgelegd. Genoemd worden: WWB-ers die al in een re-integratietraject of participatietraject zitten, bijna 65 jaar zijn, een kleine afstand tot de arbeidsmarkt hebben of die parttime werken, die al

vrijwilligerswerk verrichten of vrijgesteld zijn van de arbeidsverplichtingen.

‘Naar vermogen’

Gemeenten houden bij het opdragen van de tegenprestatie rekening met de persoonlijke omstandigheden van de WWB-er. Zo kijkt de casemanager naar de fysieke- en psychische vermogens. In de meeste gemeenten houdt de casemanager rekening met de reistijd, beschikbaarheid van kinderopvang en het verlenen van mantelzorg.

Aard, duur en omvang

Volgens het onderzoek worden de activiteiten voornamelijk verkregen door contacten met de vrijwilligersinstellingen en de maatschappelijke organisaties. De meeste gemeenten geven aan dat de WWB-er invloed heeft op de keuze van de activiteiten. Als de tegenprestatie wordt uitgevoerd in het kader van activering is dat niet het geval: ongeveer de helft van de gemeenten geeft aan dat de WWB-er dan beperkt of geen invloed heeft. Sommige gemeenten vragen de WWB-er zelf te zoeken naar maatschappelijk nuttige activiteiten. Wanneer dat niet tot succes leidt, heeft de gemeente werkzaamheden achter de hand.

Bij ongeveer de helft van de gemeenten is de gemiddelde duur van de tegenprestatie korter dan een half jaar. Bij iets minder dan de overige helft van gemeenten is de duur gemiddeld langer dan een half jaar. In dat laatste geval is het doel niet iets terug doen voor de uitkering, maar het bevorderen van de participatie. Gemiddeld besteedt de WWB-er 16 uur per week aan de tegenprestatie. De variatie is echter groot: van 4 tot 24 uur per week.

Communicatie

In de meeste gevallen wordt de WWB-er mondeling geïnformeerd over de rechten en plichten bij de tegenprestatie. Daarnaast wordt vaak een formele beschikking afgegeven of wordt het in een trajectplan opgenomen. De meeste gemeenten geven aan dat bezwaar en beroep kan worden aangetekend.
Ik wil het belang van een heldere communicatie richting de WWB-er benadrukken. Er moet bijvoorbeeld duidelijkheid bestaan over de rechten en plichten. Wanneer iemand meent dat ten onrechte een bepaald besluit is genomen, dan moet daarover gecommuniceerd kunnen worden. Via de Verzamelbrief van 12 juli heb ik het belang van het bieden van de mogelijkheid van bezwaar en beroep actief onder de aandacht van gemeenten gebracht.

Handhaving

Alle gemeenten waar de tegenprestatie een verplichtend karakter heeft, hanteren sancties, zoals het korten van de uitkering, het stoppen van de uitkering of het geven van een waarschuwing, als de WWB-er niet meewerkt.

De WWB-er

Uit het onderzoek blijkt dat veel WWB-ers volgens de casemanagers in het begin geen zin hebben in de tegenprestatie. Echter als zij eenmaal begonnen zijn slaat deze grondhouding snel om naar overwegend positief.

Het principe om maatschappelijk bezig te zijn wordt in de regel geaccepteerd door de meeste WWB-ers.

Het doet mij genoegen dat de WWB-ers (al dan niet na verloop van tijd) positief staan tegenover de tegenprestatie.

Ik constateer dat uit het onderzoek blijkt dat in de meeste gemeenten de WWB-er wel degelijk invloed heeft op de keuze van de activiteiten. Zoals eerder aangegeven vind ik dit positief. Ook blijkt dat de WWB-ers overwegend positief staan tegenover de tegenprestatie. Dit laat zien dat de tegenprestatie kan bijdragen aan het welbevinden van de bijstandsgerechtigde.

Uitdagingen bij de invoering

Een aantal gemeenten noemt een aantal belemmeringen bij het invoeren van de tegenprestatie. Gemeenten die nog geen tegenprestatie hebben ingevoerd zien het vaakst belemmeringen. Voor zover sprake is van belemmeringen, worden vooral genoemd het vinden van voldoende maatschappelijk nuttige activiteiten (die niet leiden tot verdringing van vrijwilligerswerk of betaalde arbeid) en de uitvoeringskosten die gemoeid zijn met organisatie en begeleiding van WWB-ers. Voor de uitvoeringskosten van de WWB, waaronder kosten voor tegenprestatie, ontvangen gemeenten geld via het Gemeentefonds. Verder blijkt uit het onderzoek dat de begeleiding van WWB-ers voornamelijk plaatsvindt op de plek waar de tegenprestatie wordt uitgevoerd of via de vrijwilligerscentrale of welzijnsorganisatie die mensen plaatst.

Denkbaar is dat de organisaties waar de maatschappelijk nuttige activiteiten worden uitgevoerd en die baat hebben bij de inzet van extra handen, kunnen bijdragen in de begeleiding.

Conclusie

Het rapport geeft inzicht in de wijze van uitvoering van de tegenprestatie. De mogelijkheid tot het opleggen van een tegenprestatie werd pas in 2012 in de WWB geïntroduceerd. Het aantal toepassingen stijgt, getuige het feit dat er in de eerste helft van 2013 ongeveer net zo veel toepassingen zijn geweest als in heel 2012. De conclusie ‘onbekend maakt onbemind’ dringt zich op. Gemeenten en WWB-ers die ermee werken staan er positiever tegenover en zien minder belemmeringen dan gemeenten en bijstanders die dat nog niet doen.

Het is goed om te zien dat er rekening wordt gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene en de motivatie en wensen van betrokkene. Zoals ik al eerder heb aangegeven vind ik het van belang dat de bijstandgerechtigde ook zelf ideeën kan aandragen of keuze mogelijkheden heeft voor het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten als tegenprestatie voor de uitkering.

Het rapport laat zien dat de betrokkene wordt geïnformeerd over de rechten en plichten van de tegenprestatie. Ik hecht eraan dat de mogelijkheid van bezwaar of beroep altijd helder is en heb dit ook onder aandacht van gemeenten gebracht.

Gelet op de bevindingen uit het rapport en het feit dat de tegenprestatie een relatief nieuw instrument is, zal ik Divosa ondersteunen om een 'werkwijzer tegenprestatie' te maken ten behoeve van de uitvoering door gemeenten. Daarmee wil ik gemeenten behulpzaam zijn bij de keuzes om invulling te geven aan hun beleid.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

Jetta Klijnsma



1. BESLAGVRIJE VOET BIJ BESLAG OP PERIODIEKE INKOMSTEN

Als een deurwaarder beslag legt op uw periodieke inkomsten (zoals loon of uitkering) moet hij rekening houden met de *beslagvrije voet*. De beslagvrije voet is het deel van het inkomen dat de schuldenaar mag behouden voor de betaling van zijn levensonderhoud en vaste lasten. De hoogte van de beslagvrije voet is wettelijk vastgelegd en is - bij voldoende inkomen - minimaal 90% van de toepasselijke bijstandsnorm.

Voor uitgebreide informatie over beslag, verrekenen en de beslagvrije voet: ga naar http://www.schuldinfo.nl/beslagvrijevoet

Hoe berekent u de hoogte van de beslagvrije voet?
Voor de berekening van de beslagvrije voet zijn de volgende gegevens nodig:

- Inkomsten van u en uw eventuele partner
- Soort huishouden (alleenstaande, alleenstaande ouder of (echt)paar)
- Aantal kinderen
- Leeftijden van de gezinsleden
- Hoogte woonkosten en eventuele huurtoeslag
- Hoogte zorgpremie en eventuele zorgtoeslag

Bij de berekening van de beslagvrije voet tellen *alleen* bovenstaande gegevens mee. Met andere uitgaven (bijvoorbeeld voor energie, water, alimentatie) wordt bij de berekening van de beslagvrije voet geen rekening gehouden.

U kunt uw beslagvrije voet berekenen via www.schuldinfo.nl/fileadmin/kwijtschelding/invoerBeslag.php of via www.kbvg.nl.

Wat gaat er fout?
Regelmatig stelt de deurwaarder de beslagvrije voet te laag vast en houdt de schuldenaar te weinig geld over om van rond te komen. Dat gebeurt bijvoorbeeld in de volgende gevallen:

- de deurwaarder neemt een te laag basisnormbedrag, omdat hij niet weet hoe het huishouden is samengesteld. Hij neemt dan bijvoorbeeld het laagste normbedrag van een alleenstaande, terwijl er sprake is van een echtpaar.
- de deurwaarder weet niet of de partner van de schuldenaar inkomsten heeft. Vooralsnog gaat hij daar wel van uit en verlaagt de beslagvrije voet met 50%.
- de deurwaarder stelt de beslagvrije voet vast op het basisnormbedrag. Hij verhoogt deze dus niet met woonkosten en/of zorgpremie.
- schuldenaar staat niet op zijn woonadres ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie De deurwaarder gaat er van uit dat betrokkene naar het buitenland is vertrokken en stelt de beslagvrije voet op nihil.
- Schuldenaar heeft recht op huur- of zorgtoeslag van de Belastingdienst/Toeslagen maar deze wordt niet (geheel) aan hem uitbetaald. Dat kan komen doordat ofwel de Belastingdienst deze toeslag (niet) geheel aan u uitbetaalt of doordat een andere schuldeiser hierop beslag heeft gelegd. De deurwaarder die loonbeslag heeft gelegd moet bij het vaststellen van de beslagvrije voet rekening houden met het feit dat de schuldenaar zijn toeslag(en) feitelijk niet (geheel) ontvangt. Maar dat gebeurt niet altijd.

Hoe kunt eraan bijdragen dat de deurwaarder uw beslagvrije voet correct vaststelt?

1. Geef alle gegevens die de deurwaarder vraagt voor de berekening van uw beslagvrije voet. Anders is de kans groot dat hij deze te laag vaststelt.
2. Maak een proefberekening van uw beslagvrije voet op kbvg.nl, op schuldinfo.nl, of met de smartphone-app JWGD.
3. Als u advies of hulp nodig heeft, ga dan naar de Sociaal Raadslieden, het Juridisch Loket of de schuldhulpverlening.
4. Controleer of de deurwaarder de beslagvrije voet correct en met de juiste gegevens heeft berekend.
5. Denkt u dat de berekening niet klopt? Vraag dan schriftelijke om correctie van de beslagvrije voet met terugwerkende kracht. Verstrek eventuele ontbrekende gegevens snel zodat aanpassing mogelijk is. Voorbeeldbrieven kunt u vinden op http://www.schuldinfo.nl/index.php?id=14&#c740
6. Verandert er iets in uw persoonlijke situatie, bijvoorbeeld uw inkomen, gezinssamenstelling en huur- of zorgtoeslag? Dat kan gevolgen hebben voor uw beslagvrije voet. Geef wijzigingen daarom meteen door aan de deurwaarder.

Link naar Schuldenkaartje

2. BESLAGVRIJE VOET BIJ VERREKENING OP DE LOPENDE UITKERING

Als een uitkeringsinstantie (zoals UWV, SVB of de gemeentelijke sociale dienst) te veel uitkering heeft betaald aan een uitkeringsgerechtigde, vordert zij het teveel betaalde terug. In veel gevallen houdt deze instantie elke maand een bedrag in op de lopende uitkering. Dat heet *verrekenen*: zij verrekent een deel van de lopende periodieke uitkering met de uitstaande schuld.

Ook bij verrekening is de beslagvrije voet van toepassing en moet de uitkeringsgerechtigde minimaal de beslagvrije voet uitbetaald krijgen. Bij minimumuitkeringen (zoals een bijstandsuitkering, AOW of een UWV-uitkeringen met een UWV-toeslag) kan dat betekenen dat er slechts een klein maandelijks bedrag of helemaal niets kan worden verrekend. Alleen in de maand mei – wanneer het vakantiegeld vrijkomt – valt er dan een substantieel bedrag (boven de beslagvrije voet) te verrekenen.

Verrekenende uitkeringsinstantie moeten de beslagvrije voet aan de hand van de individuele gegevens berekenen. Een aantal instanties sturen daarom een formulier op, waarin de schuldenaar zijn inkomsten en uitgaven kan vermelden. In die gevallen wordt precies berekend welk bedrag boven de beslagvrije voet ligt en hoeveel er per maand verrekend kan worden.

Een aantal sociale diensten echter verrekenen maandelijks een *vast* percentage van de uitkering, bijvoorbeeld 5 of 10% en maken geen individuele berekening. In die gevallen is de kans groot dat de inhouding op de uitkering te hoog is en dat de burger minder overhoudt dan de beslagvrije voet.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Juridische en Operationele Aangelegenheden
Afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
327343

Uw kenmerk
2012Z19852

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum 5 december 2012
Onderwerp Beantwoording Kamervragen over het te laag vaststellen van de beslagvrije voet door deurwaarders

In antwoord op uw brief van 21 november 2012 deel ik u mee dat de schriftelijke vragen van de leden Potters en Van Oosten (beiden VVD) van uw Kamer over het te laag vaststellen van de beslagvrije voet door onder andere deurwaarders (ingezonden 21 november 2012) worden beantwoord zoals aangegeven in de bijlage bij deze brief.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

F. Teeven

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Juridische en Operationele Aangelegenheden
Afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken

Datum
5 december 2012

Ons kenmerk
327343

2012Z19852

Vragen van de leden Potters en Van Oosten (beiden VVD) aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over het te laag vaststellen van de beslagvrije voet door onder andere deurwaarders (ingezonden 21 november 2012)

1
Bent u bekend met het bericht op de website van de Nationale Ombudsman van 20 november 2012, waarin staat dat naar zijn oordeel deurwaarders en overheidsinstanties de beslagvrije voet te laag vaststellen?

Antwoord op vraag 1
Ja.

2
Onderschrijft u de stellingname dat deurwaarders de beslagvrije voet te laag vaststellen? Wat vindt u van het oordeel van de Nationale Ombudsman? Welke maatregelen bent u voornemens te nemen om te voorkomen dat dit blijft voorkomen?

3
Bent u bereid dit onderwerp te bespreken met de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders en de Kamer over de uitkomst van dat overleg te informeren? Op welke termijn mag de Kamer de uitkomst van dat gesprek vernemen?

Antwoord op vragen 2 en 3
Ik onderschrijf dat ook voor schuldenaren een bestaansminimum te allen tijde moet worden gegarandeerd. Ik acht het dan ook van belang dat de waarborg in de vorm van de beslagvrije voet wordt gehandhaafd.

Op basis van gegevens zoals de samenstelling van het huishouden, inkomsten en uitgaven (vooral woonlasten en ziektekosten) kan de gerechtsdeurwaarder op goede wijze de beslagvrije voet berekenen. Deze gegevens zullen doorgaans van de schuldenaar moeten komen; zijn of haar medewerking is onontbeerlijk voor een correcte berekening van de beslagvrije voet. Dit betekent enerzijds dat de gerechtsdeurwaarder duidelijk om de vereiste informatie dient te vragen. Recent heeft de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) een juridische bijsluiter ontwikkeld die zonder juridisch jargon aan de schuldenaar duidelijk maakt wat er van hem of haar wordt verwacht. Anderzijds is het aan de schuldenaar om tijdig na het door de gerechtsdeurwaarder gedane verzoek de gevraagde informatie te verschaffen, zodat de gerechtsdeurwaarder de juiste berekening maken kan.

Ontbreken de bij de schuldenaar opgevraagde gegevens, dan zal de gerechtsdeurwaarder de beslagvrije voet moeten schatten. Bij het ontbreken van de partnergegevens zal hij op grond van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering de beslagvrije voet moeten halveren. Als de schatting te laag uitvalt, heeft de schuldenaar de gelegenheid om correctie te verzoeken onder

overlegging van de voor een correcte vaststelling van de beslagvrije voet benodigde gegevens. Ik roep schuldenaren dan ook op om op te komen voor hun beslagvrije voet door tijdig de door de gerechtsdeurwaarder gevraagde gegevens te verschaffen dan wel correctie te vragen van een al vastgestelde beslagvrije voet.

Om het werk van gerechtsdeurwaarders gemakkelijker te maken en hen beter in staat te stellen de beslagvrije voet te berekenen, ben ik met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de KBvG in overleg. Het gaat daarbij onder andere over de haalbaarheid van een register waarin in ieder geval alle ten laste van een schuldenaar gelegde beslagen worden geregistreerd. Dit kan leiden tot een beter inzicht in de aflossingscapaciteit van de schuldenaar, en was een van de aanbevelingen uit het rapport “Paritas Passé” van eerder dit jaar. Over de uitkomsten van dit overleg zal uw Kamer naar verwachting begin volgend jaar worden bericht in het kader van de kabinetsreactie op het genoemde rapport.





Entscheidungen

Zitierung: BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. (1 - 220),
http://www.bverfg.de/entscheidungen/ls20100209_1bvl000109.html

Leitsätze

zum Urteil des Ersten Senats vom 9. Februar 2010

- 1 BvL 1/09 -

- 1 BvL 3/09 -

- 1 BvL 4/09 -

1. Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG sichert jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.

2. Dieses Grundrecht aus Art. 1 Abs. 1 GG hat als Gewährleistungsrecht in seiner Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG neben dem absolut wirkenden Anspruch aus Art. 1 Abs. 1 GG auf Achtung der Würde jedes Einzelnen eigenständige Bedeutung. Es ist dem Grunde nach unverfügbar und muss eingelöst werden, bedarf aber der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber, der die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten hat. Dabei steht ihm ein Gestaltungsspielraum zu.

3. Zur Ermittlung des Anspruchumfangs hat der Gesetzgeber alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht sowie nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren zu bemessen.

4. Der Gesetzgeber kann den typischen Bedarf zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums durch einen monatlichen Festbetrag decken, muss aber für einen darüber hinausgehenden unabweisbaren, laufenden, nicht nur einmaligen, besonderen Bedarf einen zusätzlichen Leistungsanspruch einräumen.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvL 1/09 -
- 1 BvL 3/09 -
- 1 BvL 4/09 -

Verkündet
am 9. Februar 2010
Kehrwecker
Amtsinspektor
als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle



Im Namen des Volkes

In den Verfahren
zu der verfassungsrechtlichen Prüfung,

I. ob § 20 Abs. 1 bis 3 und § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) in der Fassung von Art. 1 Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl I S. 2954, 2955) vereinbar sind mit dem Grundgesetz, insbesondere mit Art. 1 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 20 Abs. 1 und Abs. 3 GG

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Hessischen Landessozialgerichts vom 29. Oktober 2008 - L 6 AS 336/07 -

- 1 BvL 1/09 -,

II. ob § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 SGB II in der Fassung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl I S. 2954), in Kraft getreten zum 1. Januar 2005, insoweit mit

1. Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1, Art. 6 Abs. 2, Art. 20 Abs. 1 GG vereinbar ist, als die Norm für Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres eine Regelleistung in Höhe von lediglich 60 % der nach § 20 Abs. 2 SGB II maßgebenden Regelleistung für Erwachsene vorsieht, ohne dass der für Kinder notwendige Bedarf ermittelt und definiert wurde,
2. Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist, als das Sozialgeld für Kinder von Empfängern der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II abschließend und bedarfsdeckend sein soll, während Kinder von Sozialhilfeempfängern nach § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII abweichende Bedarfe geltend machen können,
3. Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist, als § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 SGB II die Höhe der Regelleistung für alle Kinder und Jugendliche bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres einheitlich mit 60 % festsetzt, ohne dabei weitere Altersstufen vorzusehen

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Bundessozialgerichts vom 27. Januar 2009 - B 14 AS 5/08 R -

- 1 BvL 3/09 -,

III. ob § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 SGB II in der Fassung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl I S. 2954), in Kraft getreten zum 1. Januar 2005, insoweit mit

1. Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1, Art. 6 Abs. 2, Art. 20 Abs. 1 GG vereinbar ist, als die Norm für Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres eine Regelleistung (Sozialgeld) in Höhe von lediglich 60 % der nach § 20 Abs. 2 SGB II maßgebenden Regelleistung für Erwachsene vorsieht, ohne dass der für Kinder notwendige Bedarf ermittelt und definiert wurde,
2. Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist, als das Sozialgeld für Kinder von Empfängern der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II abschließend und bedarfsdeckend sein soll, während Kinder von Sozialhilfeempfängern nach § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII abweichende Bedarfe geltend machen können,
3. Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist, als § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 SGB II die Höhe der Regelleistung für alle Kinder und Jugendliche bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres einheitlich mit 60 % festsetzt, ohne dabei weitere Altersstufen vorzusehen

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Bundessozialgerichts vom 27. Januar 2009 - B 14/11b AS 9/07 R -

- 1 BvL 4/09 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung der Richterin und Richter

Präsident Papier,
Hohmann-Dennhardt,
Bryde,
Gaier,
Eichberger,
Schluckebier,
Kirchhof,
Masing

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 20. Oktober 2009 durch

Urteil

für Recht erkannt:

1. § 20 Absatz 2 1. Halbsatz und Absatz 3 Satz 1, § 28 Absatz 1 Satz 3 Nr. 1 1. Alternative, jeweils in Verbindung mit § 20 Absatz 1 Sozialgesetzbuch Zweites Buch in der Fassung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (Bundesgesetzblatt I Seite 2954), § 20 Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3 Sozialgesetzbuch Zweites Buch in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 24. März 2006 (Bundesgesetzblatt I Seite 558), § 28 Absatz 1 Satz 3 Nr. 1 1. Alternative in Verbindung mit § 74 Sozialgesetzbuch Zweites Buch in der Fassung des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009 (Bundesgesetzblatt I Seite 416), jeweils in Verbindung mit § 20 Absatz 1 Sozialgesetzbuch Zweites Buch in der Fassung des Gesetzes zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 20. Juli 2006 (Bundesgesetzblatt I Seite 1706), sowie die Bekanntmachungen über die Höhe der Regelleistung nach § 20 Absatz 2 und § 20 Absatz 2 Satz 1 Sozialgesetzbuch Zweites Buch vom 1. September 2005 (Bundesgesetzblatt I Seite 2718), vom 20. Juli 2006 (Bundesgesetzblatt I Seite 1702), vom 18. Juni 2007 (Bundesgesetzblatt I Seite 1139), vom 26. Juni 2008 (Bundesgesetzblatt I Seite 1102) und vom 17. Juni 2009 (Bundesgesetzblatt I Seite 1342) sind mit Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz unvereinbar.
2. Bis zur Neuregelung, die der Gesetzgeber bis spätestens zum 31. Dezember 2010 zu treffen hat, sind diese Vorschriften weiter anwendbar.
3. Der Gesetzgeber hat bei der Neuregelung einen Anspruch auf Leistungen zur Sicherstellung eines unabweisbaren, laufenden, nicht nur einmaligen, besonderen

Bedarfs für die nach § 7 Sozialgesetzbuch Zweites Buch Leistungsberechtigten vorzusehen, der bisher nicht von den Leistungen nach §§ 20 folgende Sozialgesetzbuch Zweites Buch erfasst wird, zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums jedoch zwingend zu decken ist. Bis zur Neuregelung durch den Gesetzgeber wird angeordnet, dass dieser Anspruch nach Maßgabe der Urteilsgründe unmittelbar aus Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz zu Lasten des Bundes geltend gemacht werden kann.

Gründe:

A.

1

Die zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen konkreten Normenkontrollverfahren betreffen die Frage, ob die Höhe der Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts für Erwachsene und Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres im Zeitraum vom 1. Januar 2005 bis zum 30. Juni 2005 nach § 20 Abs. 1 bis 3 und nach § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) in der Fassung des Art. 1 Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl I S. 2954) mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

I.

2

Bis zum 31. Dezember 2004 existierten für erwerbsfähige Personen zwei unterschiedliche Systeme bedürftigkeitsabhängiger Sozialleistungen zur Sicherstellung des Lebensunterhalts in Gestalt der Arbeitslosenhilfe nach den §§ 190 ff. Sozialgesetzbuch Drittes Buch - Arbeitsförderung - (SGB III) a.F. einerseits und der Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) andererseits. Durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl I S. 2954; sog. „Hartz IV-Gesetz“) sind mit Wirkung ab dem 1. Januar 2005 diese beiden Systeme im neu geschaffenen Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende - (SGB II) in Form einer einheitlichen, bedürftigkeitsabhängigen Grundsicherung für Erwerbsfähige und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen zusammengeführt worden. Ebenfalls mit Wirkung ab dem 1. Januar 2005 wurde durch das Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch vom 27. Dezember 2003 (BGBl I S. 3022) das Bundessozialhilfegesetz aufgehoben (Art. 68 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes) und das Sozialhilferecht im Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe - SGB XII) als bedürftigkeitsabhängige Grundsicherung für solche Personen, die nicht nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch leistungsberechtigt sind, neu geregelt. Die Arbeitslosenhilfe wurde durch Art. 3 Nr. 14 und Nr. 15 des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ab dem 1. Januar 2005 vollständig aus dem Leistungskatalog der Arbeitsförderung gestrichen.

3

1. Leistungsberechtigt nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch sind zunächst erwerbsfähige Hilfebedürftige im Sinne der Legaldefinition des § 7 Abs. 1 Satz 1 SGB II, das heißt nach der ursprünglichen Fassung der Vorschrift Personen, die das 15. Lebensjahr vollendet und das 65. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, erwerbsfähig im Sinne von § 8 SGB II und hilfebedürftig im Sinne von § 9 SGB II sind und ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben. Darüber hinaus sind nach § 7 Abs. 2 Satz 1 SGB II auch diejenigen Personen leistungsberechtigt, die mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einer Bedarfsgemeinschaft leben. Hierzu gehören unter anderem der nicht dauernd getrennt lebende Ehegatte als Partner des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (§ 7 Abs. 3 Nr. 3 Buchstabe a SGB II) und die dem Haushalt angehörenden minderjährigen, unverheirateten Kinder, soweit sie nicht aus eigenem Einkommen oder Vermögen die Leistungen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts beschaffen können (vgl. § 7 Abs. 3 Nr. 4 SGB II a.F.).

4

Die Erwerbsfähigkeit des Hilfebedürftigen und die Zugehörigkeit zu einer Bedarfsgemeinschaft mit ihm sind die wesentlichen Abgrenzungskriterien zwischen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach Sozialgesetzbuch Zweites Buch und der Sozialhilfe nach Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch. Nach § 5 Abs. 2 Satz 1 SGB II schließt der Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach Sozialgesetzbuch Zweites Buch Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel des Sozialgesetzbuchs Zwölftes Buch (§§ 27 bis 40 SGB XII) aus. Personen, die nach Sozialgesetzbuch Zweites Buch als Erwerbsfähige oder als Angehörige dem Grunde nach leistungsberechtigt sind, erhalten nach § 21 Satz 1 SGB XII keine Leistungen für den Lebensunterhalt nach Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch. Als Hauptanwendungsfall des Sozialhilferechts nach Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch verbleibt somit die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

5

2. Als Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts erhalten Alleinstehende und Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft, soweit sie das 15. Lebensjahr vollendet haben und im Sinne von § 8 Abs. 1 SGB II erwerbsfähig sind, Arbeitslosengeld II im Sinne von § 19 Satz 1 SGB II und im Übrigen, soweit sie keinen Anspruch auf Leistungen für dauerhaft voll Erwerbsgeminderte nach den §§ 41 ff. SGB XII haben, Sozialgeld im Sinne von § 28 Abs. 1 Satz 1 SGB II. Sozialgeld erhalten insbesondere Kinder vor Vollendung des 15. Lebensjahres, für die ein Anspruch nach den Regelungen der §§ 41 ff. SGB XII, die die Vollendung des 18. Lebensjahres voraussetzen, von vornherein ausscheidet.

6

a) Arbeitslosengeld II setzt sich im Wesentlichen aus der Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts im Sinne von § 20 SGB II, den Leistungen für etwaigen Mehrbedarf nach § 21 SGB II und den Leistungen für Unterkunft und Heizung gemäß § 22 SGB II zusammen. Nach § 24 SGB II können befristete Zuschläge hinzu kommen, die binnen zwei Jahren nach dem Ende des Bezugs von Arbeitslosengeld gewährt werden und in der Höhe vom Unterschied zwischen Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II abhängen. Einmalige Beihilfen sieht das Sozialgesetzbuch Zweites Buch nur noch in Ausnahmefällen vor, vor allem in Gestalt von Leistungen für die Erstausstattung von Wohnungen einschließlich Haushaltsgeräten (§ 23 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 SGB II), für die Erstausstattung mit Bekleidung

sowie bei Schwangerschaft und Geburt (§ 23 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 SGB II) und für mehrtägige Klassenfahrten (§ 23 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 SGB II).

7

Umfang und Höhe der Regelleistung werden in § 20 Abs. 1 bis 3 SGB II bestimmt. In der hier maßgeblichen ursprünglichen Fassung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (SGB II a.F.) lauten diese Regelungen:

8

§ 20

9

Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts

10

(1) Die Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts umfasst insbesondere Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Bedarfe des täglichen Lebens sowie in vertretbarem Umfang auch Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben. Nicht umfasst sind die in § 5 Abs. 2 Satz 2 dieses Buches genannten Leistungen nach dem Zwölften Buch.

11

(2) Die monatliche Regelleistung beträgt für Personen, die allein stehend oder allein erziehend sind oder deren Partner minderjährig ist, in den alten Bundesländern einschließlich Berlin (Ost) 345 Euro, in den neuen Bundesländern 331 Euro.

12

(3) Haben zwei Angehörige der Bedarfsgemeinschaft das 18. Lebensjahr vollendet, beträgt die Regelleistung jeweils 90 vom Hundert der Regelleistung nach Absatz 2. Die Regelleistung für sonstige erwerbsfähige Angehörige der Bedarfsgemeinschaft beträgt 80 vom Hundert der Regelleistung nach Absatz 2.

13

(4) ...

14

Die Regelleistung von 90 % gilt dabei, wie sich aus der Zusammenschau mit § 20 Abs. 2 SGB II ergibt, für die volljährigen Partner in der Bedarfsgemeinschaft im Sinne von § 7 Abs. 3 SGB II, das heißt unter anderem für nicht dauernd getrennt lebende Ehegatten. Sie betrug seit dem 1. Januar 2005 in den alten Ländern einschließlich Berlin (Ost) zunächst gerundet 311 Euro. Sonstige erwerbsfähige Angehörige im Sinne von § 20 Abs. 3 Satz 2 SGB II a.F. (heute § 20 Abs. 2 Satz 2 SGB II) sind minderjährige Partner und minderjährige, unverheiratete

Kinder, die das 15. Lebensjahr vollendet haben. Für sie betrug die Regelleistung seit dem 1. Januar 2005 in den alten Ländern einschließlich Berlin (Ost) 276 Euro.

15

Seit dem 1. Juli 2006 gilt die Regelleistung von 345 Euro gemäß § 20 Abs. 2 Satz 1 SGB II in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 24. März 2006 (BGBl I S. 558) bundeseinheitlich. In § 20 Abs. 3 SGB II ist seitdem nur noch die Regelleistung von 90 % geregelt. Zum 1. August 2006 ist § 20 Abs. 1 SGB II, dessen Satz 2 bereits zum 1. Juli 2006 gestrichen worden war, durch das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 20. Juli 2006 (BGBl I S. 1706) um den Gesichtspunkt „Haushaltsenergie ohne die auf die Heizung entfallenden Anteile" erweitert worden.

16

b) Das Sozialgeld umfasst nach § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB II die Leistungen des Arbeitslosengelds II. § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 SGB II in der Fassung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sieht sodann vor:

17

§ 28

18

Sozialgeld

19

(1) … Hierbei gelten ergänzend folgende Maßgaben:

20

1. Die Regelleistung beträgt bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 60 vom Hundert und im 15. Lebensjahr 80 vom Hundert der nach § 20 Abs. 2 maßgebenden Regelleistung;

21

…

22

Ab dem 1. Januar 2005 erhielten damit zur Bedarfsgemeinschaft gehörende Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres in den alten Ländern einschließlich Berlin (Ost) zunächst 207 Euro, ab dem 15. Lebensjahr 276 Euro Sozialgeld pro Monat.

23

c) Der Bezug von Arbeitslosengeld II führt grundsätzlich zur Versicherungspflicht in der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 2a SGB V, § 3 Satz 1 Nr. 3a SGB VI und § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2a SGB XI). Die Beiträge hierzu trägt der Bund (vgl. § 251 Abs. 4 SGB V, § 170 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI und § 59 Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz SGB XI). Minderjährige Kinder sind nach § 10 SGB V und § 25 SGB XI familienversichert. Sofern ausnahmsweise keine Versicherungspflicht besteht, werden nach § 26 SGB II Leistungen für die zu zahlenden freiwilligen oder privaten Beiträge gewährt.

24

3. Die Anpassung und Neubemessung der Regelleistung richtet sich nach § 20 Abs. 4 SGB II. Das zuständige Bundesministerium (zur Zeit das Bundesministerium für Arbeit und Soziales) gibt jeweils spätestens zum 30. Juni eines Kalenderjahres die Höhe der Regelleistung, die für die folgenden zwölf Monate maßgebend ist, im Bundesgesetzblatt bekannt (§ 20 Abs. 4 Satz 3 SGB II).

25

a) § 20 Abs. 4 Satz 1 SGB II koppelt die Anpassung der Regelleistung an die Entwicklung des aktuellen Rentenwerts in der gesetzlichen Rentenversicherung. Dieser wird in § 68 Abs. 1 Satz 1 Sozialgesetzbuch Sechstes Buch - Gesetzliche Rentenversicherung - (SGB VI) definiert als der Betrag, der einer monatlichen Rente wegen Alters der allgemeinen Rentenversicherung entspricht, wenn für ein Kalenderjahr Beiträge aufgrund des Durchschnittsentgelts gezahlt worden sind. Er verändert sich zum 1. Juli eines jeden Jahres durch Multiplikation des bisherigen Rentenwertes mit den Faktoren für die Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer (§ 68 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 SGB VI) und des Beitragssatzes zur allgemeinen Rentenversicherung (§ 68 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 SGB VI) - allerdings für die Zeit vom 1. Juli 2005 bis zum 1. Juli 2013 des Beitragssatzes zur allgemeinen Rentenversicherung und des Altersvorsorgeanteils (§ 255e SGB VI) - und mit dem Nachhaltigkeitsfaktor (§ 68 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 SGB VI).

26

Wegen Veränderungen des aktuellen Rentenwerts wurde seit Inkrafttreten des Sozialgesetzbuchs Zweites Buch die Regelleistung nach § 20 Abs. 2 Satz 1 SGB II n.F. dreimal erhöht, und zwar zum 1. Juli 2007 auf 347 Euro (Bekanntmachung vom 18. Juni 2007, BGBl I S. 1139), zum 1. Juli 2008 auf 351 Euro (Bekanntmachung vom 26. Juni 2008, BGBl I S. 1102) und zum 1. Juli 2009 auf 359 Euro (Bekanntmachung vom 17. Juni 2009, BGBl I S. 1342). Volljährige Partner in Bedarfsgemeinschaften erhielten damit ab dem 1. Juli 2007 312 Euro, ab dem 1. Juli 2008 316 Euro und ab dem 1. Juli 2009 323 Euro, sonstige Angehörige der Bedarfsgemeinschaft ab Beginn des 15. Lebensjahres ab dem 1. Juli 2007 278 Euro, ab dem 1. Juli 2008 281 Euro und ab dem 1. Juli 2009 287 Euro. Das Sozialgeld für Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres in Höhe von 60 % nach § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 SGB II stieg zum 1. Juli 2007 auf 208 Euro, zum 1. Juli 2008 auf 211 Euro und zum 1. Juli 2009 auf 215 Euro (Beträge jeweils gerundet). Zum 1. Juli 2005 und zum 1. Juli 2006 fand demgegenüber keine Erhöhung statt, weil der aktuelle Rentenwert jeweils unverändert blieb (Bekanntmachung vom 1. September 2005, BGBl I S. 2718, und vom 20. Juli 2006, BGBl I S. 1702).

27

b) Die Höhe der Regelleistung wird außerdem überprüft und weiterentwickelt, sobald die Ergebnisse einer neuen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe vorliegen (§ 20 Abs. 4 Satz 2 SGB II i.V.m. § 28 Abs. 3 Satz 5 SGB XII). Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe wird auf der Grundlage des Gesetzes über die Statistik der Wirtschaftsrechnungen privater Haushalte (PrHaushStatG) in Fünf-Jahres-Abständen vom Statistischen Bundesamt erhoben. Zu ihrer Erhebung werden rund 60.000 private Haushalte in Deutschland befragt, deren Auswahl sich unter anderem nach Haushaltstyp, sozialer Stellung des Haupteinkommensbeziehers und Haushaltsnettoeinkommen richtet. Bei der Erhebung vermerken die freiwillig teilnehmenden Haushalte drei Monate lang alle Einnahmen und Ausgaben in einem Haushaltsbuch. Jeder fünfte teilnehmende Haushalt führt außerdem ein Feinaufzeichnungsheft, in dem er einen Monat lang detailliert alle Ausgaben für Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren nach Mengen und Preisen aufzeichnet. Im Zeitpunkt der Verabschiedung und im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt lagen lediglich die Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 vor. Aufgrund der Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 ergaben sich später keine Erhöhungen (dazu unten III. 1.).

28

4. Eine individuelle Erhöhung der Regelleistung nach §§ 20, 28 SGB II für einzelne Hilfebedürftige ist ausgeschlossen. Dies stellen nunmehr die mit Wirkung zum 1. August 2006 eingeführten § 3 Abs. 3 Satz 1 2. Halbsatz und Satz 2 und § 23 Abs. 1 Satz 4 SGB II klar, wonach die Leistungen nach §§ 20 ff. SGB II „den Bedarf der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ decken und „eine davon abweichende Festlegung der Bedarfe“ und „weitergehende Leistungen ausgeschlossen“ sind, entsprach aber auch vor der Einfügung dieser Vorschriften der herrschenden Meinung (vgl. BSGE 97, 242 <248 Rn. 19> m.w.N.). Damit gibt es im Sozialgesetzbuch Zweites Buch keine dem § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII entsprechende Regelung mehr, wie sie auch schon im Bundessozialhilfegesetz bestand, dass ein Bedarf abweichend vom Regelsatz festgelegt werden kann, wenn er im Einzelfall ganz oder teilweise anderweitig gedeckt ist oder unabweisbar seiner Höhe nach erheblich von einem durchschnittlichen Bedarf abweicht.

29

a) Das Sozialgesetzbuch Zweites Buch erlaubt - neben Regelungen für einige tatbestandlich präzisierte Sondersituationen in § 23 Abs. 3 bis § 26 SGB II - lediglich in § 23 Abs. 1 SGB II die Erbringung von Zusatzleistungen in Form von Sach- und Geldleistungen als schnell zu tilgendes Darlehen. Die Vorschrift lautet in der ursprünglichen Fassung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt:

30

§ 23

31

Abweichende Erbringung von Leistungen

32

(1) Kann im Einzelfall ein von den Regelleistungen umfasster und nach den Umständen unabweisbarer Bedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts weder durch das Vermögen nach § 12 Abs. 2 Nr. 4 noch auf andere Weise gedeckt werden, erbringt die Agentur für Arbeit bei entsprechendem Nachweis den Bedarf als Sachleistung oder als Geldleistung und gewährt dem Hilfebedürftigen ein entsprechendes Darlehen. Bei Sachleistungen wird das Darlehen in Höhe des für die Agentur für Arbeit entstandenen Anschaffungswertes gewährt. Das Darlehen wird durch monatliche Aufrechnung in Höhe von bis zu 10 vom Hundert der an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und die mit ihm in Bedarfsgemeinschaft lebenden Angehörigen jeweils zu zahlenden Regelleistung getilgt.

33

(2) ...

34

b) In Literatur und Rechtsprechung wird diskutiert, ob und inwieweit als Ersatz für eine dem § 28 Abs. 1 Satz 2 2. Alt. SGB XII entsprechende Öffnungsklausel im Sozialgesetzbuch Zweites Buch auf § 73 SGB XII zurückgegriffen werden kann, der als Vorschrift des 9. Kapitels des Sozialgesetzbuchs Zwölftes Buch nicht von dem in § 5 Abs. 2 Satz 1 SGB II und § 21 Satz 1 SGB XII angeordneten Ausschluss der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch erfasst ist. Die Vorschrift lautet:

35

§ 73

36

Hilfe in sonstigen Lebenslagen

37

Leistungen können auch in sonstigen Lebenslagen erbracht werden, wenn sie den Einsatz öffentlicher Mittel rechtfertigen. Geldleistungen können als Beihilfe oder als Darlehen erbracht werden.

38

Nach dem Urteil des Bundessozialgerichts vom 7. November 2006 - B 7b AS 14/06 R - (BSGE 97, 242 <249 f. Rn. 21 ff.>), können in atypischen Bedarfslagen, die eine Nähe zu den in den §§ 47 bis 74 SGB XII geregelten Bedarfslagen aufweisen, zusätzliche Leistungen nach § 73 SGB XII gewährt werden. Eine solche atypische Bedarfslage hat das Bundessozialgericht hinsichtlich solcher Kosten angenommen, die einem geschiedenen Elternteil zur Wahrnehmung seines Umgangsrechtes mit seinen Kindern entstehen. Über den vom Bundessozialgericht entschiedenen Fall hinaus sind die Voraussetzungen für die Gewährung zusätzlicher Leistungen für Leistungsempfänger nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch aufgrund des § 73 SGB XII in der sozialgerichtlichen Rechtsprechung noch nicht abschließend geklärt. Das Bundessozialgericht selbst hat sowohl in der genannten Entscheidung als auch in seinen Vorlagebeschlüssen klargestellt, dass § 73 SGB XII nicht in

eine allgemeine Auffangregelung für Leistungsempfänger nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch umgedeutet werden dürfe. Wann eine atypische Bedarfslage vorliegt, wird in der obergerichtlichen Rechtsprechung im Einzelfall unterschiedlich beurteilt (vgl. zum Beispiel hinsichtlich erhöhter Aufwendungen für die Anschaffung nicht verschreibungspflichtiger Medikamente Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 22. Juni 2007 - L 1 B 7/07 AS ER -, juris, Rn. 28 f., einerseits und Landessozialgericht Baden-Württemberg, Urteil vom 22. November 2007 - L 7 SO 4180/06 -, juris, Rn. 23, andererseits). Bei Schülerbeförderungskosten hat das Bundessozialgericht einen atypischen Bedarf verneint (Urteil vom 28. Oktober 2009 - B 14 AS 44/08 R -, gegenwärtig nur als Terminbericht vorliegend).

39

5. Neben die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts treten Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, die ursprünglich in §§ 16 und 29 SGB II a.F. geregelt waren und mit Wirkung ab dem 1. Januar 2009 (Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 21. Dezember 2008 <BGBl I S. 2917>) in den §§ 16 bis 16g SGB II festgelegt sind. Erwerbsfähige Hilfebedürftige können danach beispielsweise Leistungen zur Förderung einer beruflichen Weiterbildung (§ 16 Abs. 1 Satz 1 SGB II a.F. bzw. § 16 Abs. 1 Satz 2 SGB II n.F. i.V.m. §§ 77 ff. und 417 SGB III) erhalten. Soweit es für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben erforderlich ist, kann der Grundsicherungsträger zudem Dienst- oder Geldleistungen (vgl. § 4 SGB II) zur Betreuung minderjähriger Kinder erbringen (§ 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 SGB II a.F.; nunmehr § 16a Nr. 1 SGB II n.F.).

II.

40

Bei der Festsetzung der Regelleistung in §§ 20 und 28 SGB II hat sich der Gesetzgeber an das Sozialhilferecht angelehnt.

41

1. Auch nach dem Bundessozialhilfegesetz, das vom Ausgangspunkt her einem Individualisierungsgrundsatz folgte und in § 3 Abs. 1 Satz 1 BSHG anordnete, dass sich Art, Form und Maß der Sozialhilfe nach der Besonderheit des Einzelfalles, vor allem nach der Person des Hilfeempfängers, der Art seines Bedarfs und den örtlichen Verhältnissen zu richten hatten, wurden nach § 22 Abs. 1 Satz 1 BSHG laufende Leistungen zum Lebensunterhalt grundsätzlich „nach Regelsätzen“ gewährt, die von den Landesbehörden nach bundesgesetzlichen Vorgaben und nach einer Regelsatzverordnung des zuständigen Bundesministeriums festzusetzen waren. Neben die Leistungen nach diesen Regelsätzen traten noch einmalige Beihilfen (vgl. § 21 BSHG), zum Beispiel zur Instandsetzung von Bekleidung, Wäsche und Schuhen, zur Beschaffung von Brennstoffen für Einzelheizungen oder von besonderen Lernmitteln für Schüler, zur Instandsetzung von Hausrat, zur Instandhaltung der Wohnung, zur Beschaffung von Gebrauchsgütern von längerer Nutzungsdauer und von höherem Anschaffungswert sowie für besondere Anlässe (vgl. § 21 Abs. 1a BSHG in der seit dem 27. Juni 1993 geltenden Fassung, BGBl I S. 944).

42

a) Seit Inkrafttreten des Bundessozialhilfegesetzes am 1. Juni 1962 setzten die Landesbehörden die Regelsätze zunächst nach einem Warenkorbmodell fest. Grundlage bildete ein vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge konzipierter Warenkorb, der sich an den Lebens- und Verbrauchsgewohnheiten unterer Einkommensgruppen orientierte. Die Referenzgruppe bildete ausgehend von Erhebungen des Statistischen Bundesamtes über die Wirtschaftsrechnung ausgewählter privater Haushalte der sogenannte Haushaltstyp 1, das heißt Haushalte von zwei erwachsenen Personen, die Renten- oder Sozialhilfeempfänger mit geringem Einkommen waren. Die Regelsätze wurden bereits unter der Geltung des Warenkorbmodells nach dem Prinzip festgesetzt, dass ein Regelsatz für den Haushaltsvorstand, der auch für einen Alleinstehenden galt, einerseits und Regelsätze für sonstige Haushaltsangehörige durch prozentuale Abschläge vom Regelsatz des Haushaltsvorstands andererseits bestimmt wurden (vgl. § 2 Abs. 1, Abs. 3 Regelsatzverordnung i.d.F. vom 20. Juli 1962, BGBl I S. 515). Haushaltsvorstand war derjenige, der die Generalkosten des Haushalts trägt. Dieses System basierte auf der Annahme, dass Kosten der allgemeinen Haushaltsführung in jedem Haushalt in fast gleicher Höhe entstehen und deshalb ein Einpersonenhaushalt insgesamt teurer wirtschaftet als ein Mehrpersonenhaushalt (vgl. Petersen, Die Regelsätze nach dem BSHG - ihre Bedeutung, Bemessung und Festsetzung -, Frankfurt a.M. 1972, S. 30 ff., 47 ff.).

43

b) Aufgrund eines Beschlusses der Konferenz der Obersten Landessozialbehörden griff man ab dem 1. Juli 1990 für die Regelsatzbemessung zu einer anderen Methode, dem sogenannten Statistikmodell. Dieses Modell wurde mit Wirkung ab dem 1. August 1996 in § 22 Abs. 3 BSHG in der Fassung des Art. 1 des Gesetzes zur Reform des Sozialhilferechts vom 23. Juli 1996 (BGBl I S. 1088), dem der heutige § 28 Abs. 3 SGB XII im Wesentlichen entspricht, gesetzlich verankert. Die Regelsätze wurden nunmehr ausschließlich nach dem Verbrauchsverhalten unterer Einkommensgruppen, wie es vor allem mit der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe statistisch erfasst wird, bemessen. Als Referenzgruppe wählte man zunächst Haushalte mit einem Einkommen, das um 4 % über der Sozialhilfeschwelle lag. In einem zweiten Schritt legten die Landesbehörden fest, welche Ausgabepositionen dieser Referenzgruppe Eingang in die Leistungsbemessung finden (sogenannter regelsatzrelevanter privater Verbrauch, Statistikwarenkorb). Dies führte zum Ausschluss des Bedarfs, zu dessen Deckung die Regelsätze nicht vorgesehen waren, weil er, wie zum Beispiel einmaliger Bedarf, gesondert entgolten wurde, und des Bedarfs, welchen der Normgeber als nicht sozialhilfetypisch ansah. Sodann wurden unter Zugrundelegung der ermittelten Daten die monatlichen Aufwendungen der Referenzgruppe für den regelsatzrelevanten privaten Verbrauch zu einem Regelsatzbetrag addiert.

44

Auch unter dem Statistikmodell wurde das Haushaltsvorstandsprinzip beibehalten. Daher bildeten Einpersonenhaushalte die Referenzgruppe. Für sonstige Haushaltsangehörige entwickelte der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge im Auftrag der Konferenz der Arbeits- und Sozialminister unter Beteiligung einer Arbeitsgruppe aus Vertretern der Länder, der Kommunalen Spitzenverbände und der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege ein Konzept der mittelbaren Ableitung der Regelsätze auf der Grundlage einer modifizierten Differenzrechnung. Ausgehend von den Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1983 wurden danach zunächst drei Referenzgruppen (Alleinlebende, Ehepaare ohne Kind und Ehepaare mit einem Kind) gebildet, deren

Haushaltsnettoeinkommen über der Sozialhilfeschwelle lag. Die Referenzgruppe der Ehepaare mit einem Kind unterteilte man wiederum nach dem Alter der Kinder in drei Gruppen (unter 7 Jahren; 7 bis 14 Jahre; 14 bis 18 Jahre). Die regelsatzrelevanten Aufwendungen der jeweiligen Referenzgruppen wurden sodann ermittelt und entsprechend dem Vorgehen bei Haushaltsvorständen festgelegt. Anschließend wurden die Differenzbeträge zwischen den Aufwendungen der Referenzgruppen für den regelsatzrelevanten privaten Verbrauch errechnet und dafür Ehepaare mit einem Kind in Beziehung zu Ehepaaren ohne Kind und Ehepaare ohne Kinder in Beziehung zu Alleinstehenden gesetzt. Schließlich wurden die für 1983 geltenden Regelsätze sowie die ermittelten Aufwands- und Differenzbeträge entsprechend den Preissteigerungsraten hochgerechnet (vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Gutachterliche Äußerung: Neues Bedarfsbemessungssystem für die Regelsätze in der Sozialhilfe: Ableitung der Regelsätze für sonstige Haushaltsangehörige, Frankfurt a.M. 1989, S.12 ff., 30 f., 36 ff., 42 ff., 49, 53 ff., 58, 60, 68).

45

Auf der Grundlage der hochgerechneten Differenzbeträge konnte ein prozentualer Bezug zum Regelsatz für Haushaltsvorstände hergestellt werden. Dieser wurde in § 2 Abs. 3 Regelsatzverordnung in der Fassung der Zweiten Verordnung zur Änderung der Regelsatzverordnung vom 21. März 1990 (BGBl I S. 562; Regelsatzverordnung 1990) normativ umgesetzt. Die Regelsätze für sonstige Haushaltsangehörige betrugen nunmehr:

46

1. bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres 50 vom Hundert, beim Zusammenleben mit einer Person, die allein für die Pflege und Erziehung des Kindes sorgt, 55 vom Hundert,

47

2. vom Beginn des 8. bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 65 vom Hundert,

48

3. vom Beginn des 15. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres 90 vom Hundert und

49

4. vom Beginn des 19. Lebensjahres an 80 vom Hundert

50

des Regelsatzes für einen Haushaltsvorstand. Diese Regelung blieb bis zum Außerkrafttreten des Bundessozialhilfegesetzes am 31. Dezember 2004 in Kraft.

51

2. Wesentliches Ziel der im Jahre 2002 eingeleiteten arbeitsmarktpolitischen Reformen war die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem einheitlichen Fürsorgesystem für Erwerbsfähige. Dabei sollten das neu zu schaffende Recht der Grundsicherung für Arbeitsuchende und das reformierte Sozialhilferecht in wesentlichen

inhaltlichen Punkten koordiniert werden. Am Statistikmodell sollte festgehalten werden. Ein weiteres Anliegen bestand darin, die in § 21 Abs. 1a BSHG vorgesehenen einmaligen Beihilfen, die neben den laufenden Regelsätzen zu erbringen waren, durch eine pauschale Aufstockung der Regelleistung zu ersetzen (vgl. den im März 2002 vom Deutschen Bundestag angenommenen Entschließungsantrag, BTDrucks 14/7293, S. 2 f.).

52

a) Das für das Sozialhilferecht federführende Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung entwickelte hierfür zunächst einen Berechnungsansatz, bei dem einmaliger Bedarf dadurch bei der Bemessung der Regelsätze berücksichtigt wurde, dass bestimmte durchschnittliche Verbrauchsausgaben, die bislang von einmaligen Beihilfen gedeckt worden waren, zum regelsatzrelevanten Verbrauch hinzugerechnet wurden. Die Arbeiten mündeten in einen Vor-Entwurf zur Regelsatzverordnung vom 21. Juli 2003. Aus diesem ergab sich ein Eckregelsatz von 340 Euro in den alten Ländern.

53

b) Parallel dazu erarbeitete das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit einen Referentenentwurf zum Sozialgesetzbuch Zweites Buch vom 25. Juli 2003 (im Folgenden: RefEntw-SGB II). Dieser entwickelte keine eigene Methode zur Bemessung der Regelleistung, sondern übernahm in § 20 Abs. 2 RefEntw-SGB II für Alleinstehende den am 1. Juli 2003 geltenden maximalen monatlichen Regelsatz, der im Rahmen der Sozialhilfe gezahlt wurde, das heißt für die alten Länder einschließlich Berlin (Ost) 297 Euro. § 20 Abs. 3 und § 28 Abs. 1 Satz 2 RefEntw-SGB II sahen entsprechende prozentuale Abschläge wie § 20 Abs. 3 und § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 SGB II a.F. vor. Die monatliche Regelleistung sollte nach § 23 Abs. 2 RefEntw-SGB II um eine Pauschale für einmaligen Bedarf in Höhe von 16 % der Regelleistung ergänzt werden. Nach § 28 Abs. 1 Satz 5 RefEntw-SGB II sollte die Pauschale für Empfänger von Sozialgeld bis zu Vollendung des 14. Lebensjahres 20 % und ab Beginn des 15. Lebensjahres 16 % der Regelleistung betragen. Zur Höhe dieses Pauschsatzes für einmalige Bedarfe verwies die Begründung des Referentenentwurfs zum Sozialgesetzbuch Zweites Buch auf den Vierten Existenzminimumsbericht der Bundesregierung. Darin heißt es, Sondererhebungen des Statistischen Bundesamtes aus den Jahren 1981 und 1991 bei den örtlichen Sozialhilfeträgern hätten ergeben, dass durchschnittlich Alleinstehenden 16 %, erwachsenen Haushaltsangehörigen 17 % und Kindern 20 % des jeweiligen Regelsatzes für einmaligen Bedarf gewährt worden wären (vgl. BTDrucks 14/7765, S. 2). Insgesamt ergaben sich danach rechnerisch für Alleinstehende 345 Euro, für Partner 310 Euro, für Kinder ab Beginn des 15. Lebensjahres 276 Euro und für Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 214 Euro im Monat (Beträge jeweils gerundet).

54

c) Die Entwürfe wurden in einer Arbeitsgruppe unter Beteiligung von Mitarbeitern beider Ministerien und von Mitgliedern der die damalige Bundesregierung tragenden Fraktionen beraten. Die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN brachten sodann am 5. September 2003 den Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in den Bundestag ein. Dieser übernahm als Regelleistung für Alleinstehende und Alleinerziehende den Betrag von 345 Euro für die alten Länder einschließlich Berlin (Ost) und führte zur Begründung aus, dieser Betrag ergebe sich aus der vom Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt

erhobenen Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998, die auf den Stand von 2003 hochgerechnet worden sei (vgl. BTDrucks 15/1516, S. 56 zu § 20 Abs. 2). Die Regelleistung für Partner (jeweils 90 % der Regelleistung für Alleinstehende) entspreche dem rechnerischen Durchschnitt zwischen der Regelleistung für einen Alleinstehenden und seinen Partner. Diese Regelung sei auch deshalb sinnvoll, weil Frauen in Paarbeziehungen in der Regel nicht als Haushaltsvorstand gelten und daher ohne Durchschnittsmittelung nur eine geringere Regelleistung von 80 % erhalten würden (vgl. BTDrucks 15/1516, S. 56 zu § 20 Abs. 3). Hinsichtlich der Regelleistung für die übrigen Angehörigen der Bedarfsgemeinschaft (80 % bzw. 60 % der Regelleistung für Alleinstehende) beschränkte sich die Begründung des Gesetzesentwurfs auf eine Verweisung auf die „neu zu erlassende Regelsatzverordnung“ (vgl. BTDrucks 15/1516, S. 56 zu § 20 Abs. 3) und die „Festlegungen zum Zwölften Buch“ (vgl. BTDrucks 15/1516, S. 59 zu § 28).

55

d) Der ebenfalls am 5. September 2003 in den Bundestag eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch hob die Neukonzeption der Regelsätze hervor, die künftig pauschal den gesamten Bedarf für den notwendigen Lebensunterhalt umfassen, also auch Leistungen für Haushaltsgeräte, Kleidung etc. enthalten sollten, die nach dem Bundessozialhilfegesetz durch einmalige Beihilfen gedeckt wurden (vgl. BTDrucks 15/1514, S. 59 zu § 29). Das Verfahren der Regelsatzbemessung umriss die Entwurfsbegründung in groben Zügen dahingehend, dass der Inhalt des Regelsatzes durch festgelegte Prozentanteile der einzelnen Positionen aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe bestimmt werde, wobei als Referenzgruppe die untersten 20 % der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Einpersonenhaushalte mit Ausnahme der Einpersonenhaushalte im Sozialhilfebezug heranzuziehen seien. Wegen der Einzelheiten verwies sie auf die noch zu erlassende Regelsatzverordnung (vgl. BTDrucks 15/1514, S. 52).

56

e) Ein Entwurf der Regelsatzverordnung mit ausführlicher Begründung des Bundesministeriums für Gesundheit und soziale Sicherung wurde den beteiligten Verbänden mit Schreiben vom 23. Januar 2004 übersandt und mit Schreiben vom 10. März 2004 dem Bundesrat zur Zustimmung zugeleitet (vgl. BRDrucks 206/04). Dieser Entwurf wurde nach Zustimmung des Bundesrates unverändert aufgrund von § 40 SGB XII als „Verordnung zur Durchführung des § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelsatzverordnung - RSV) vom 3. Juni 2004“ (BGBl I S. 1067) erlassen und trat am 1. Januar 2005 (§ 6 Regelsatzverordnung i.d.F. vom 3. Juni 2004 - Regelsatzverordnung 2005 -) in Kraft.

57

aa) Nach der Regelsatzverordnung bildet der aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe abzuleitende Eckregelsatz die Grundlage für die Regelsätze (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Regelsatzverordnung). Er setzt sich nach § 2 Abs. 2 Regelsatzverordnung aus der Summe von Verbrauchsausgaben zusammen, die sich aus Prozentanteilen einzelner Abteilungen einer vom Statistischen Bundesamt erstellten Sonderauswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ergibt (regelsatzrelevanter Verbrauch). Zugrunde zu legen sind nach § 2 Abs. 3 Regelsatzverordnung die Verbrauchsausgaben der untersten 20 % der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe

(unterstes Quintil) nach Herausnahme der Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe. Zunächst bildeten die Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 die Grundlage (§ 5 Regelsatzverordnung 2005). Die Regelsätze sind gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 Regelsatzverordnung für den Haushaltsvorstand und für sonstige Haushaltsangehörige festzusetzen. Der Regelsatz für den Haushaltsvorstand, der auch für Alleinstehende gilt, beträgt 100 % des Eckregelsatzes (§ 3 Abs. 1 Satz 2, 3 Regelsatzverordnung).

58

bb) Den in § 2 Abs. 2 Regelsatzverordnung 2005 bestimmten relevanten Verbrauch für den Eckregelsatz gibt folgende Tabelle wieder. Dabei stellen Spalte 1 und 2 die Zusammensetzung des Regelsatzes gemäß § 2 Abs. 2 Regelsatzverordnung 2005 dar; Spalte 3 fasst stichwortartig zusammen, welche Verbrauchsausgaben ausweislich der Regierungsbegründung nicht berücksichtigt worden sind (vgl. BRDrucks 206/04, S. 6 bis 9):

59

Abteilung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe	**Regelsatz-relevanter Anteil**	**Herausnahme oder Absenkung von Einzelpositionen**
01: Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	96 %	Ausgaben für Tabakwaren werden nur zur Hälfte berücksichtigt.
03: Bekleidung und Schuhe	89 %	Nicht berücksichtigt sind Ausgaben für Maßkleidung, Pelze, Arbeitskleidung sowie die anderweitig abgedeckte Erstausstattung. Zudem ist begrenzt auch eine Verweisung auf Gebrauchtkleidung zumutbar.
04: Wohnung, Wasser, Strom, Gas u. a. Brennstoffe	8 %	Nicht berücksichtigt sind die gesondert abgedeckten Kosten für Unterkunft und Heizung; die Einzelposition für Strom werden weitgehend, die Ausgaben für Reparaturen in der Wohnung voll anerkannt.
05: Einrichtungsgegenstände (Möbel), Apparate, Geräte und Ausrüstungen für den Haushalt sowie deren Instandhaltung	87 %	Ausgaben für Campingmöbel und Kunstgegenstände gehören nicht zum notwendigen Bedarf; Erstausstattung wird gesondert abgedeckt.
06: Gesundheitspflege	64 %	Nicht berücksichtigt sind stationäre Gesundheitsleistungen und über die Zuzahlungen hinausgehende (zahn-)ärztliche Dienstleistungen.
07: Verkehr	37 %	Nicht berücksichtigt sind insbesondere Ausgaben für Kraftfahrzeuge und Motorräder und deren Reparatur.
08: Nachrichtenübermittlung	64 %	Postdienstleistungen werden voll berücksichtigt, Kosten für Telefon- und

		Faxgeräte zur Hälfte, Telefon- und Faxdienstleistungen zu 60 %, Internetkosten teilweise.
09: Freizeit, Unterhaltung und Kultur	42 %	Voll berücksichtigt werden Ausgaben für Zeitungen, Zeitschriften, Bücher, Ausleihgebühren, Schreibwaren und Zeichenmaterialien. Ausgaben für Spielzeug und Hobbywaren, größere langlebige Gebrauchsgüter für Freizeit, Besuch von Sport- und Freizeitveranstaltungen und sonstige Freizeit- und Kulturdienstleistungen werden zu 70 % berücksichtigt, da in diesen Positionen nicht regelsatzrelevante Ausgaben, z.B. für Sportboote und Segelflugzeuge, enthalten sind. Gartenerzeugnisse und Verbrauchsgüter für die Gartenpflege werden zu 75 % berücksichtigt, Ausgaben für Rundfunk- und Fernsehgeräte zur Hälfte, da die Beschaffung von Gebrauchtwaren zumutbar ist, und für Computer einschließlich Software zu 40 %. Nicht berücksichtigt sind Ausgaben für Foto- und Filmausrüstungen, Bild- und Tonträger und Haustiere.
10: Bildungswesen	0 %	Unberücksichtigt, weil diese Abteilung insgesamt nicht regelsatzrelevant ist (vgl. BRDrucks 206/04, S. 6).
11: Beherbergungs- und Gaststättenleistungen	30 %	Berücksichtigt wird nur der Nahrungsmittelanteil.
12: Andere Waren und Dienstleistungen	65 %	Voll berücksichtigt werden Friseurleistungen, andere Dienstleistungen und Geräte für Körperpflege. An Finanz- und sonstigen Dienstleistungen werden Kontoführungsgebühren und Grabpflege, nicht aber Steuerberatungskosten und Geldstrafen berücksichtigt. Ausgaben für Schmuck und Edelmetalle werden nicht berücksichtigt.

60

Als Ergebnis weist die Begründung des Verordnungsgebers für die alten Länder einschließlich Berlin (Ost) gerundet den Betrag von 345 Euro aus. Dieser Betrag wurde dadurch ermittelt, dass der nach dem vorstehenden Verfahren aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 gewonnene Ausgangswert (630,18 DM) entsprechend der Anpassungsregelung des § 4 Regelsatzverordnung aufgrund der Veränderungen des aktuellen Rentenwerts seit dem 1. Juli 1999 fortgeschrieben wurde (vgl. BRDrucks 206/04, S. 13). Der sich daraus ergebende Betrag von 345 Euro wurde auch für die Zeit ab dem 1. Januar 2005 zugrunde gelegt, da im Zeitpunkt der Erstellung des Entwurfs der Regelsatzverordnung 2005 bereits bekannt war,

dass aufgrund des Gesetzes über die Aussetzung der Anpassung der Renten zum 1. Juli 2004 (RAAG), das als Art. 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buchs Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 27. Dezember 2003 (BGBl I S. 3013) verkündet worden war, zum 1. Juli 2004 keine Erhöhung des aktuellen Rentenwertes stattfinden würde.

61

cc) Die Regelsätze für sonstige Haushaltsangehörige setzte § 3 Abs. 2 Regelsatzverordnung 2005 bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres auf 60 % und ab Vollendung des 14. Lebensjahres auf 80 % des Eckregelsatzes fest. In der Begründung hierzu heißt es (vgl. BRDrucks 206/04, S. 10 f.):

62

„Abs. 2 vereinfacht die Regelsatzstruktur für Haushaltsangehörige gegenüber § 2 Abs. 3 der Regelsatzverordnung vom 20. Juli 1962, indem die bisherigen vier Altersstufen auf zwei Altersstufen reduziert werden. Die gewählten zwei Altersklassen 'bis unter 14 Jahre' bzw. 'ab 14 Jahre' entsprechen international anerkannten wissenschaftlichen Verfahren, z.B. der modifizierten OECD-Skala. Sie entsprechen auch der gesetzlichen Festlegung für das Sozialgeld in § 28 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Die neuen Anteile von 60 vom Hundert bzw. 80 vom Hundert des Eckregelsatzes orientieren sich an einer wissenschaftlichen Untersuchung des Statistischen Bundesamtes (Ausgaben für Kinder in Deutschland - Berechnungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998, Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, 12/2002, S. 1080 ff.), wonach 14jährige und ältere Kinder etwa um ein Drittel höhere Kosten als jüngere Kinder verursachen. Mit der Neuregelung wird auch der nach dem bisherigen Regelsatzsystem zu große Unterschied in den Leistungen für kleine und große Kinder sowie die nicht nachvollziehbare Absenkung der Leistungen bei Eintritt der Volljährigkeit beseitigt. Dass unterschiedliches Lebensalter und Lebenssituationen ebenso wie das Geschlecht einzelne Bedarfe besonders prägen, lässt sich bei der gebotenen typisierenden Betrachtungsweise nicht durch allgemein geltende und praktikable Regelungen abbilden. Da die statistisch belegte Gesamtbetrachtung über die vorgenommenen Stufungen hinaus keine signifikanten Differenzierungen aufzeigten, ist auch davon auszugehen, dass sich insoweit in der Regel unterschiedliche Bedarfe im Wesentlichen wieder ausgleichen."

III.

63

1. Nachdem die Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 vorlagen, nahm das Statistische Bundesamt im Auftrag des nunmehr für das Sozialgesetzbuch Zweites Buch und das Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch federführenden Bundesministeriums für Arbeit und Soziales eine erneute Sonderauswertung für das unterste Quintil vor. Den regelsatzrelevanten Verbrauch bestimmte das Bundesministerium jetzt weitgehend anders als in § 2 Abs. 2 Regelsatzverordnung 2005 festgelegt. Zum Einen arbeiteten die Haushaltsbücher bei der Erhebung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 mit mehr einzelnen Ausgabepositionen; damit fielen die Ergebnisse in ihren Abteilungen, insbesondere in den Abteilungen 03 (Bekleidung und Schuhe), Abteilung 07 (Verkehr) und 09 (Freizeit, Unterhaltung und Kultur), differenzierter aus. Zum Anderen sollte bei einzelnen Ausgabepositionen in den Abteilungen 03, 08 (Nachrichtenübermittlung) und 09 auf

Abschläge, die auf Schätzungen beruhen, verzichtet werden (vgl. Ausschussdrucksache 16(11)286, S. 1, 9 f., 13 ff.). Nachdem das Bundesministerium den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages von dem Verfahren und dem Ergebnis der Sonderauswertung unterrichtet hatte (vgl. Ausschussdrucksache 16(11)286), entwarf es auf dieser Grundlage eine Erste Verordnung zur Änderung der Regelsatzverordnung, die nach Zustimmung des Bundesrates unverändert am 20. November 2006 erlassen wurde (BGBl I S. 2657) und am 1. Januar 2007 in Kraft trat (Art. 2 der Verordnung).

64

Die Änderungsverordnung sollte - neben einer mit der Angleichung der Regelsätze in Ost und West einhergehenden Zugrundelegung der gesamtdeutschen Verbrauchsstruktur - einer „weitgehenden Auflösung von normativen Setzungen (Schätzungspositionen und Abschläge) dienen und Änderungen des Verbrauchsverhaltens berücksichtigen“ (vgl. BRDrucks 635/06, S. 4 f.). Vor allem wurde die Zusammensetzung des Eckregelsatzes geändert. Die folgende Tabelle stellt in Spalte 1 und 2 die Zusammensetzung des Eckregelsatzes nach § 2 Abs. 2 Regelsatzverordnung 2007 dar. Spalte 3 fasst stichwortartig die Veränderungen gegenüber der vorangehenden Fassung zusammen (vgl. BRDrucks 635/06, S. 6 bis 8; Ausschussdrucksache 16(11)286, S. 8 ff.):

65

Abteilung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe	**Regelsatz-relevanter Anteil**	**Herausnahme oder Absenkung von Einzelpositionen**
01 und 02: Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren und Ähnliches	96 %	Ausgaben für Tabakwaren nur zur Hälfte berücksichtigt.
03: Bekleidung und Schuhe	100 %	Die volle Berücksichtigung beruht auf der Schwierigkeit, einen Abschlag sinnvoll zu beziffern.
04: Wohnen, Energie, Wohnungsinstandhaltung	8 %	Unverändert; der Abschlag von 15 % bei Strom wird jetzt mit dem darin enthaltenen Heizungsstrom begründet.
05: Innenausstattung, Haushaltsgeräte und Haushaltsgegenstände	91 %	Unverändert; die Anhebung erfolgt wegen Veränderungen im Verbraucherverhalten und wegen des Übergangs zur gesamtdeutschen Verbrauchsstruktur (andere Ausgabenbeträge bei den regelsatzrelevanten Positionen).
06: Gesundheitspflege	71 %	Anhebung wegen Veränderungen im Verbraucherverhalten und wegen Übergangs zur gesamtdeutschen Verbrauchsstruktur (andere Ausgabenbeträge bei den regelsatzrelevanten Positionen).
07: Verkehr	26 %	Die Einzelposition „Zubehör für Fahrräder“ wird voll berücksichtigt. Wegen Änderungen im

		Verbraucherverhalten (Übergang vom ÖPNV zum Individualverkehr) jedoch Absenkung anderer Positionen.
08: Nachrichtenübermittlung	75 %	Die Positionen Kauf von Telefon-, Telefaxgeräten, Anrufbeantwortern etc. und Kommunikationsdienstleistungen werden voll berücksichtigt, jedoch sind Mobilfunkdienstleistungen nicht gleichzeitig neben Festnetzdienstleistungen relevant.
09: Freizeit, Unterhaltung und Kultur	55 %	Die geschätzten Abschläge bei den Positionen Rundfunk-, Fernseh- und Datenverarbeitungsgeräte, Spielwaren u.a. und sonstige Freizeit- und Kulturdienstleistungen entfallen.
10: Bildungswesen	0 %	Unberücksichtigt, weil diese Abteilung insgesamt nicht regelsatzrelevant ist.
11: Beherbergungs- und Gaststättenleistungen	29 %	Absenkung wegen Veränderungen im Verbraucherverhalten und wegen Übergangs zur gesamtdeutschen Verbrauchsstruktur (andere Ausgabenbeträge bei den regelsatzrelevanten Positionen).
12: Andere Waren und Dienstleistungen	67 %	Anhebung wegen Veränderungen im Verbraucherverhalten und wegen Übergangs zur gesamtdeutschen Verbrauchsstruktur (andere Ausgabenbeträge bei den regelsatzrelevanten Positionen).

66

Die Abteilung 10 (Bildungswesen) blieb weiterhin unberücksichtigt. Die Begründung des Verordnungsgebers weist als Ergebnis der Auswertung erneut gerundet den Betrag von 345 Euro aus. Dieser ergibt sich dieses Mal unmittelbar aus der Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 (BRDrucks 635/06, S. 5; Ausschussdrucksache 16(11)286, S. 1 ff.). Eine Erhöhung der Regelsätze war nach § 28 Abs. 2 Satz 4 SGB XII in der seit dem 7. Dezember 2006 geltenden Fassung des Gesetzes zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 2. Dezember 2006 (BGBl I S. 2670) und nach § 4 Regelsatzverordnung nicht notwendig, da sich zum 1. Juli 2004, 2005 oder 2006 der aktuelle Rentenwert nicht erhöht hatte. Eine Neufestsetzung der Regelleistung nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch unterblieb ebenfalls.

67

2. In Reaktion auf die Kritik aus den Ländern an der Bemessung der Regelleistung und des Sozialgelds für Kinder (vgl. BRDrucks 33/07, 676/07, 906/07 und 329/08) erließ der Bundesgesetzgeber ergänzende Regelungen, die Mitte 2009 in Kraft getreten sind.

68

a) Durch Art. 8 des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009 (BGBl I S. 416) ist mit Wirkung ab dem 1. Juli 2009 (Art. 19 Abs. 3 dieses Gesetzes) § 74 SGB II eingeführt worden. Die Vorschrift lautet:

69

§ 74

70

Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und
Stabilität in Deutschland

71

Abweichend von § 28 Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 beträgt die Regelleistung ab Beginn des 7. Lebensjahres bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres in der Zeit vom 1. Juli 2009 bis zum 31. Dezember 2011 70 vom Hundert der nach § 20 Absatz 2 Satz 1 maßgebenden Regelleistung.

72

Seit dem 1. Juli 2009 werden also drei Altersgruppen von Kindern gebildet. Sie erhalten in der neuen Altersgruppe ab Beginn des 7. bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres eine Regelleistung von gerundet 251 Euro. In den übrigen beiden Altersgruppen bleibt es bei der bisherigen Regelung des § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 SGB II.

73

Die Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zu § 74 SGB II beschränkt sich auf den Hinweis, dass Haushalte von Arbeitslosengeld-II-Beziehern, in denen 6- bis 13-jährige Kinder lebten, in einer konjunkturell kritischen Phase zusätzliches Einkommen erhielten, das für den Konsum zur Verfügung stehe, und verweist im Übrigen auf die Begründung zur entsprechenden Änderung der Regelsatzverordnung (§ 3 Abs. 2 Satz 2 Regelsatzverordnung in der seit dem 1. Juli 2009 geltenden Fassung; vgl. BTDrucks 16/11740, S. 30). Dort wird auf eine erneute Sonderauswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 verwiesen, die am Verbrauch von Paarhaushalten mit einem Kind im untersten Quintil ansetzt. Eine Befristung sei wegen der anstehenden Überprüfung der Regelsatzbemessung nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, deren Ergebnisse erst 2010 oder 2011 vorlägen, angezeigt (vgl. BTDrucks 16/11740, S. 34 zu Art. 15).

74

Die Bundesregierung hat in ihrer schriftlichen Stellungnahme und in der mündlichen Verhandlung die Sonderauswertung näher beschrieben. Ein für bereits 1998 entwickelter, wissenschaftlicher Verteilungsschlüssel, der haushaltsbezogene Verbrauchsausgaben auf die einzelnen Haushaltsmitglieder umlegt (vgl. Münnich/Krebs, Ausgaben für Kinder in Deutschland - Berechnungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998, Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, 12/2002, S. 1080 <1083 ff., 1086>),

sei auf die Berechnung von Kinderregelsätzen aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 übertragen worden. Man habe damit nach dem Alter des Kindes ausgehend von Familien mit einem Kind die einzelnen Ausgabepositionen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 (vgl. Ausschussdrucksache 16(11)286, S. 6 f.) in der Sonderauswertung ermittelt. Auf eine Untersuchung auch von Familien mit mehreren Kindern sei verzichtet worden, weil primär eventuell unterschiedlich hohe Ausgaben nach dem Alter von Kindern festgestellt werden sollten und für Familien mit mehreren Kindern noch Aufteilungsschlüssel zwischen den einzelnen Kindern hätten entwickelt werden müssen. Alleinerziehende seien wegen ihrer schlechteren finanziellen Situation ausgeklammert worden, um die Verbrauchsausgaben für Kinder nicht zu unterschätzen. Die Sonderauswertung habe bestätigt, dass die Höhe der Regelsätze für die bisher im Gesetz vorgegebenen beiden Altersstufen mehr als ausreichend sei. Als weiteres Resultat habe sich aber ergeben, dass Kinder von 6 bis 13 Jahren einen höheren Verbrauch aufweisen würden, als ihn die Regelsatzverordnung berücksichtigt. Ursache des ab dem 7. Lebensjahr eintretenden erhöhten Konsums dürfte vor allem der Schulbesuch sein. Daraus ergebe sich ein Verbrauch nach der Regelsatzverordnung für Kinder von 0 bis 5 Jahren in Höhe von 191,23 Euro, für Kinder von 6 bis 13 Jahren ein Umfang von 240 Euro und für Kinder von 14 bis 17 Jahren in Höhe von 257,66 Euro. Der signifikante Unterschied zwischen den Altersstufen 0 bis 5 Jahre und 6 bis 13 Jahre habe den Gesetzgeber zur Einführung einer dritten Altersstufe nach § 74 SGB II veranlasst.

75

b) Durch Art. 3 Nr. 2 des Gesetzes zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen (Familienleistungsgesetz - FamLeistG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl I S. 2955) ist mit Wirkung zum 1. August 2009 ein neuer § 24a SGB II eingeführt worden. Er ist durch Art. 16 des Gesetzes zur verbesserten steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen (Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung) vom 16. Juli 2009 (BGBl I S. 1959) mit Wirkung zum 31. Juli 2009 (vgl. Art. 19 Abs. 4 Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung) geändert worden. Er lautet nunmehr:

76

§ 24a

77

Zusätzliche Leistung für die Schule

78

Schülerinnen und Schüler, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und die eine allgemein- oder berufsbildende Schule besuchen, erhalten eine zusätzliche Leistung für die Schule in Höhe von 100 Euro, wenn sie oder mindestens ein im Haushalt lebender Elternteil am 1. August des jeweiligen Jahres Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach diesem Buch haben. Schülerinnen und Schüler, die nicht im Haushalt ihrer Eltern oder eines Elternteils leben, erhalten unter den Voraussetzungen des § 22 Absatz 2a die Leistung, wenn sie am 1. August des jeweiligen Jahres Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach diesem Buch haben. Die Leistung wird nicht erbracht, wenn ein Anspruch der Schülerin oder des Schülers auf Ausbildungsvergütung besteht. Der

zuständige Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende kann im begründeten Einzelfall einen Nachweis über eine zweckentsprechende Verwendung der Leistung verlangen.

79

In der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zu § 24a SGB II in der Fassung des Familienleistungsgesetzes heißt es (vgl. BTDrucks 16/10809, S. 16 zu Art. 3 Nr. 2):

80

„Mit der Gewährung einer jährlichen Einmalleistung in Höhe von 100 Euro kommt die Bundesregierung ihrem Anliegen zur besonderen Förderung der schulischen Bildung von Kindern und Jugendlichen aus Familien nach, die ihren Lebensunterhalt nicht oder nicht vollständig aus eigenen Kräften und Mitteln bestreiten können. Anknüpfungspunkt für den Anspruch ist der jährliche Schuljahresbeginn. Deshalb muss Hilfebedürftigkeit zu diesem Zeitpunkt vorliegen. … Die pauschale Leistung umfasst insbesondere die erforderliche Ausstattung am Schuljahresbeginn. Von dieser Leistung unberührt bleibt die Verantwortung der Länder für die schulische Bildung im Rahmen der föderalen Aufgabenwahrnehmung. Diese Leistung dient insbesondere dem Erwerb von Gegenständen zur persönlichen Ausstattung für die Schule (z. B. Schulranzen, Schulrucksack, Turnzeug, Turnbeutel, Blockflöte) und für Schreib-, Rechen- und Zeichenmaterialien (z. B. Füller einschließlich Tintenpatronen, Kugelschreiber, Bleistifte, Malstifte, Malkästen, Hefte, Blöcke, Papier, Lineale, Buchhüllen, Zirkel, Taschenrechner, Geodreieck).“

81

Die Begründung des Gesetzentwurfs enthält keine Angaben, woraus sich der Betrag von 100 Euro zusammensetzt und wie er ermittelt worden ist. In der Begründung zu der § 24a SGB II entsprechenden Vorschrift im Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (§ 28a SGB XII) wird lediglich ausgeführt, dieser Betrag sei im Hinblick auf das bildungspolitische Ziel der Bundesregierung sozialpolitisch angemessen (vgl. BTDrucks 16/10809, S. 16 zu Art. 4 Nr. 3).

IV.

82

1. a) Die Kläger des Ausgangsverfahrens 1 BvL 1/09 bilden eine dreiköpfige Familie, bestehend aus dem im Jahre 1962 geborenen Kläger zu 1), seiner 1963 geborenen Ehefrau, der Klägerin zu 2), und der gemeinsamen 1994 geborenen Tochter, der Klägerin zu 3). Sie beziehen seit dem 1. Januar 2005 Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Für den streitgegenständlichen Zeitraum vom 1. Januar 2005 bis zum 30. Juni 2005 bewilligte ihnen die Beklagte des Ausgangsverfahrens monatliche Leistungen in Höhe von insgesamt 825 Euro. Die Bewilligung enthielt Leistungen für Unterkunft und Heizung in Höhe von insgesamt 150 Euro, eine Regelleistung für den Kläger zu 1) und die Klägerin zu 2) in Höhe von jeweils 311 Euro und eine Regelleistung in Höhe von 53 Euro für die Klägerin zu 3), die sich ausgehend von der gesetzlichen Regelleistung in Höhe von 207 Euro ergab, weil Kindergeld in Höhe von 154 Euro monatlich angerechnet wurde.

83

b) Nach erfolglosem Widerspruchsverfahren machten die Kläger vor dem Sozialgericht die Gewährung höherer Leistungen mit der Begründung geltend, die gesetzliche Regelleistung reiche zur Sicherung ihres Existenzminimums nicht aus. Das Sozialgericht wies die Klage unter anderem mit dem Hinweis auf das Urteil des Bundessozialgerichts vom 23. November 2006 (B 11b AS 1/06 R, BSGE 97, 265 <275 ff. Rn. 46 ff.>) ab, demzufolge die Regelleistung für Alleinstehende mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

84

Das Hessische Landessozialgericht hat nach Einholung von Sachverständigengutachten zur Frage der Ermittlung, Höhe und Bedarfsgerechtigkeit der Regelleistung das Berufungsverfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt,

85

ob § 20 Abs. 1 bis 3 und § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), in der Fassung von Artikel 1 Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl I S. 2954, 2955), vereinbar sind mit dem Grundgesetz (GG) - insbesondere mit Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 GG sowie Art. 20 Abs. 1 und 3 GG (Rechts- und Sozialstaatsprinzip).

86

Zur Begründung hat es ausgeführt, die Beklagte habe die bewilligten Leistungen nach § 20 Abs. 2 und Abs. 3 und nach § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 SGB II in Verbindung mit § 11 Abs. 1 Satz 3 SGB II zutreffend berechnet. Höhere Leistungen stünden den Klägern weder nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (§§ 21, 23 und 24 SGB II) noch nach dem Soziagesetzbuch Zwölftes Buch, insbesondere nach § 73 SGB XII, zu; eine extensive verfassungskonforme Auslegung dieser Vorschriften scheide aus. Die mithin entscheidungserheblichen Vorschriften der § 20 Abs. 1 bis 3 und § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 SGB II halte der Senat für unvereinbar mit dem Grundgesetz.

87

Hinsichtlich der Klägerin zu 3) habe der Gesetzgeber in § 20 Abs. 1 bis 3 SGB II in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 SGB II seinen aus dem staatlichen Wächteramt - Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG - und aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG folgenden Auftrag verletzt, ihren existenzminimalen Bedarf zu ermitteln und zu gewährleisten. Die vom Gesetzgeber im Rückgriff auf das Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch und die Regelsatzverordnung übernommene Begründung für das in § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 SGB II bei Kindern im Alter von 0 bis 14 Jahren auf 60 % der Regelleistung gemäß § 20 Abs. 2 SGB II, das heißt auf 207 Euro, festgesetzte Sozialgeld sei nicht tragfähig. Die zur Begründung angeführte OECD-Skala diene nicht der Ermittlung existenznotwendigen Bedarfs. Auch die Studie des Statistischen Bundesamtes stütze die Kinderregelsätze nicht, zumal dort nicht zwei, sondern vier Altersgruppen von 0 bis 5, 6 bis 12 und 13 bis 18 Jahren und älter gebildet würden. Die Studie betone Besonderheiten von Haushalten geringen Einkommens mit Kindern; diese seien aber gar nicht berücksichtigt worden. Die fehlende Berücksichtigung des Betreuungs- und Erziehungsbedarfs, welcher nach dem Beschluss des

Bundesverfassungsgerichts vom 10. November 1998 (2 BvR 1057/91, BVerfGE 99, 216, 231 ff.) zum Existenzminimum gehöre, führe ebenfalls zu einer Unterschreitung des Existenzminimums. Es sei mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts unvereinbar, den im Steuerrecht mit 2.160 Euro bezifferten Betrag für das Sozialhilferecht nicht zu übernehmen. Der zusätzliche Betrag für Schulkinder in Höhe von 100 Euro pro Schuljahr nach § 24a SGB II behebe die Unterdeckung nicht.

88

Darüber hinaus sehe der Senat bei Kindern im Alter der Klägerin zu 3) Verstöße gegen den Gleichheitssatz - Art. 3 Abs. 1 GG - in zwei Richtungen: Zum Einen weil das ihnen gewährte Sozialgeld trotz evidenter Unterschiede im Bedarf zu dem von Neugeborenen und Kleinkindern identische Höhe aufweise, zum Anderen weil gleichaltrige Kinder, deren Eltern Sozialhilfe nach dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch bezögen, trotz gleichen Bedarfs ohne stichhaltige Begründung besser gestellt würden. So unterscheide sich der Bedarf von Kindern im Alter der Klägerin zu 3) erheblich vom Bedarf von Neugeborenen. Die Studie des Statistischen Bundesamtes zeige die Notwendigkeit einer Differenzierung nach Altersgruppen auf. Kinder, deren Eltern Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch bezögen, würden regional höhere Regelsätze erhalten und von der Öffnungsklausel des § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII profitieren.

89

Ferner sei der Senat der Auffassung, das besondere Diskriminierungsverbot gegenüber Ehe und Familie - Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 GG - werde dadurch verletzt, dass bei der Bemessung der Regelleistung nicht das unterste Fünftel der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte, sondern die Gruppe der Einpersonenhaushalte als Referenzgruppe herangezogen worden sei, deren Einkommens- und Verbrauchsdaten erheblich unter dem Niveau von Familienhaushalten lägen. Da dieser Effekt durch Vorteile gemeinsamen Wirtschaftens nicht ausgeglichen werde, würden Familienhaushalte bei der Regelleistungsbemessung benachteiligt.

90

Diese Unterschreitung des existenzminimalen Bedarfs der Klägerin zu 3) sowie die Verletzung des Diskriminierungsverbots verletze zugleich das „Existenzminimum der Familie“ aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 GG und somit auch das soziokulturelle Existenzminimum der Kläger zu 1) und 2) durch § 20 Abs. 2 und 3 SGB II.

91

Schließlich verletzten die gesetzlichen Regelungen auch die Verfassungsmaßstäbe der Systemgerechtigkeit, Normenklarheit, Folgerichtigkeit sowie des Willkürverbots aus Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 20 Abs. 3 GG. Schon bei der Auswahl der Referenzgruppe habe der Gesetzgeber gegen das Rechtsstaatsprinzip verstoßen, vor allem weil er entgegen seinen eigenen Vorgaben die Haushalte im Bezug von Sozialhilfe nicht konsequent separiert und die „Dunkelziffer“ derjenigen Personen nicht berücksichtigt habe, die Sozialhilfeleistungen nicht in Anspruch nähmen, obwohl sie einen Anspruch hierauf hätten. Zudem trenne die Verordnung in nicht nachvollziehbarer Weise die Ergebnisse der Einkommens- und

Verbrauchsstichprobe in regelsatzrelevante und nicht regelsatzrelevante Teile. Im Hinblick auf die in § 16 und § 27 Abs. 2 SGB XII und § 1 Abs. 1 Satz 4 Nr. 4 SGB II normierte Familien- und Kindergerechtigkeit sei insbesondere die Herausnahme des Bildungswesens (Abteilung 10) nicht folgerichtig. Mit dem Rechtsstaatsprinzip sei es nicht vereinbar, dass Regelleistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch von den Kinderexistenzminima in anderen Rechtsgebieten, zum Beispiel im Unterhaltsrecht, abwichen. Zudem sei die Anpassung der Regelleistung nach der Veränderung des Rentenwerts nach § 20 Abs. 4 SGB II nicht sachgerecht. Ferner widerspreche es dem Rechtsstaatsprinzip, das Existenzminimum im Sozialgesetzbuch Zweites Buch zu beziffern, seine Definition und Ermittlung aber dem Verordnungsgeber zu überlassen. Schließlich sei die Regelleistung des Sozialgesetzbuchs Zweites Buch bereits vor dem Entwurf der Regelsatzverordnung festgelegt worden, so dass noch nicht einmal der Anschein eines ordnungsgemäßen Verfahrens gewahrt worden sei.

92

2. a) Im Ausgangsverfahren 1 BvL 3/09 klagen ausschließlich die in den Jahren 1991 und 1993 geborenen Kinder der Hilfebedürftigen. Im Streit stehen Leistungen für Januar 2005 und Februar 2005 einschließlich der Kosten für Unterkunft und Heizung.

93

Der aus den Klägern und ihren Eltern bestehenden Bedarfsgemeinschaft bewilligte die beklagte Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Regelleistungen und Leistungen für Unterkunft und Heizung für Januar 2005 in Höhe von insgesamt 842,59 Euro und für Februar 2005 in Höhe von insgesamt 824,89 Euro. Davon entfielen auf die Kläger jeweils 102,56 Euro für Januar 2005 und jeweils 100,41 Euro für Februar 2005. Bei der Berechnung der Leistungen legte die ARGE eine Regelleistung von jeweils 207 Euro für die Kläger und Kosten der Unterkunft in Höhe von insgesamt 588,02 Euro zugrunde und berücksichtigte als leistungsminderndes Einkommen sowohl das für die Kläger gezahlte Kindergeld als auch Erwerbseinkommen der Eltern. Im Ergebnis handelte es sich bei den zugunsten der Kläger bewilligten Leistungen nach § 9 Abs. 2 Satz 3 SGB II und § 19 Satz 2 SGB II a.F. ausschließlich um Leistungen für Unterkunft und Heizung, da das zu berücksichtigende Einkommen den Festbetrag der Regelleistung überstieg.

94

b) Die Kläger machten im Widerspruchsverfahren und im Rechtsstreit vor dem Sozialgericht und dem Landessozialgericht erfolglos die Gewährung höherer Leistungen geltend. Das Bundessozialgericht hat das Revisionsverfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht folgende Fragen zur Entscheidung vorgelegt:

95

Ist § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 SGB II in der Fassung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl I S. 2954), in Kraft getreten zum 1. Januar 2005, insoweit mit

96

1. Art. 3 Abs. 1 GG iVm Art. 1, 6 Abs. 2, 20 Abs. 1 GG vereinbar, als die Norm für Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres eine Regelleistung in Höhe von lediglich 60 % der nach § 20 Abs. 2 SGB II maßgebenden Regelleistung für Erwachsene vorsieht, ohne dass der für Kinder notwendige Bedarf ermittelt und definiert wurde,

97

2. Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar, als das Sozialgeld für Kinder von Empfängern der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II abschließend und bedarfsdeckend sein soll, während Kinder von Sozialhilfeempfängern nach § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII abweichende Bedarfe geltend machen können,

98

3. Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar, als § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SGB II die Höhe der Regelleistung für alle Kinder und Jugendliche bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres einheitlich mit 60 % festsetzt, ohne dabei weitere Altersstufen vorzusehen?

99

Das Bundessozialgericht hält die Verfassungsmäßigkeit der vorgelegten Vorschrift für entscheidungserheblich. Da das Landessozialgericht zu den angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung und den Nebeneinkünften der Eltern der Kläger keine Feststellungen getroffen habe, müsste der Rechtsstreit zwar insoweit an das Landessozialgericht zurückverwiesen werden. Der Senat halte es aus Gründen der Prozessökonomie aber für erforderlich, den Rechtsstreit zunächst nach Art. 100 Abs. 1 GG auszusetzen, weil die Entscheidung der verfassungsrechtlichen Frage zur abschließenden Beurteilung des Falles nach erfolgter Tatsachenaufklärung durch das Landessozialgericht unerlässlich sei, weil den Klägern selbst bei fehlerhafter Berechnung beider Positionen höhere Regelleistungen zustehen könnten.

100

Verfassungsrechtlich bleibt das Bundessozialgericht allerdings weiterhin bei seiner ständigen Rechtsprechung, der Gesetzgeber habe seinen Gestaltungsspielraum eingehalten, als er die Regelleistung für Alleinstehende nach § 20 Abs. 2 SGB II auf 345 Euro festgesetzt habe. Es sei unmöglich, das aus Art. 1 in Verbindung mit Art. 20 GG abgeleitete Recht auf Gewährung des Existenzminimums exakt zu beziffern. Die Regelleistung müsse in einer Gesamtschau mit den übrigen Leistungen, insbesondere den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach den §§ 14 ff. SGB II bemessen werden. Bedenken gegen die Methode zur Ermittlung der Regelleistung griffen nicht durch, da es keinen Rechtsanspruch auf ein bestimmtes Verfahren oder auf ein bestimmtes Ergebnis gebe. Weil immer ein Wertungsspielraum bleibe, könne nicht geprüft werden, ob der Gesetzgeber „richtig“ gerechnet habe.

101

Anders als bei der Ermittlung der Regelleistung für Alleinstehende habe der Gesetzgeber jedoch die von ihm selbst statuierte Sachgesetzlichkeit bei der Festsetzung des kinderspezifischen Bedarfs ohne hinreichenden Grund verlassen und sogar ganz auf eine realitätsbezogene Bedarfsermittlung bei Kindern verzichtet. Darin sehe der Senat eine

Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG. Nach dem Grundsatz der Folgerichtigkeit hätte es einer eingehenden Begründung und einer realitätsbezogenen Erfassung des Mindestbedarfs von Kindern bedurft. Die Begründung für die Abschläge von 20 % und 40 % von der Regelleistung für Alleinstehende sei im Lichte des Art. 3 Abs. 1 GG nicht ausreichend. Die dafür herangezogene OECD-Skala ziele gar nicht auf eine Bestimmung des Existenzminimums für Kinder. Die genannte Studie des Statistischen Bundesamtes weise ausdrücklich darauf hin, dass die erhobenen Daten nicht mit den Lebenshaltungskosten von Kindern gleichgesetzt werden könnten. Mithin bleibe unklar, wie sich der Betrag von 207 Euro für Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres zusammensetze. Insbesondere sei nicht zu erkennen, ob der Gesetzgeber, der die Abteilung 10 (Bildungswesen) der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe schon bei der Bemessung der Regelleistung für Alleinstehende nicht berücksichtigt habe, überhaupt Bildungsausgaben für Kinder und Jugendliche einberechnet habe. Der Gesetzgeber habe weder zu erkennen gegeben, welchen Gestaltungsspielraum er auszufüllen gedenke, noch habe er ihn überhaupt wahrgenommen. Durch die Neuregelungen zum 1. August 2009 (§ 24a SGB II) und zum 1. Juli 2009 (§ 74 SGB II) werde die Ungleichbehandlung zu Beginn des Jahres 2005 nicht geheilt, sondern eher unterstrichen.

102

Es bestehe kein Sachgrund, Kindern von Sozialhilfeempfängern nach § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII Leistungen für abweichenden Bedarf zuzugestehen, Kindern von Leistungsempfängern nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch aber solche Leistungen zu versagen. Anders als bei erwachsenen Alleinstehenden scheide der Gesichtspunkt der Erwerbsfähigkeit als Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung aus.

103

Schließlich verstoße die Festsetzung einer einheitlichen Regelleistung für alle Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres gegen den Gleichheitssatz. Warum der Gesetzgeber nicht auf die Altersstufen der von ihm selbst angeführten Studie des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen habe, sei nicht nachvollziehbar. Es fehle jegliche Begründung dafür, warum von der bisherigen Differenzierung in § 2 Abs. 3 der Regelsatzverordnung zum Bundessozialhilfegesetz abgewichen und für Kinder ab Vollendung des 7. Lebensjahres eine Kürzung vorgenommen worden sei, obwohl Schulkinder einen höheren Bedarf aufwiesen als Kinder im Vorschulalter, den der Gesetzgeber selbst nunmehr in § 24a SGB II anerkenne. Ob der in § 24a SGB II vorgesehene Einmalbetrag von 100 Euro hierfür ausreiche, könne mangels jeglicher Begründung nicht beurteilt werden.

104

Die von den Klägern gewünschte höhere Regelleistung und die ergänzende Deckung von Bedarf könne nicht im Wege einer verfassungskonformen Auslegung des einfachen Rechts erzielt werden.

105

3. a) Kläger des Ausgangsverfahrens 1 BvL 4/09 sind allein die in den Jahren 1997 und 2000 geborenen Kinder. Für den streitgegenständlichen Zeitraum vom 1. Januar 2005 bis zum 30. April 2005 erhielt die aus den Klägern und ihren Eltern bestehende Bedarfsgemeinschaft

insgesamt 716,88 Euro monatlich. Davon entfielen jeweils 104,60 Euro monatlich auf die Kläger. Bei der Berechnung der Leistungen berücksichtigte die im Ausgangsverfahren beklagte ARGE bei den Klägern das gezahlte Kindergeld und das Erwerbseinkommen des Vaters. Den Klägern wurden letztlich nach § 9 Abs. 2 Satz 3 SGB II und § 19 Satz 2 SGB II a.F. ausschließlich Leistungen für Unterkunft und Heizung bewilligt, da das zu berücksichtigende Einkommen die Regelleistung überstieg.

106

b) Ihre nach erfolglosem Widerspruch erhobene Klage auf Gewährung höherer Leistungen blieb vor dem Sozialgericht und dem Landessozialgericht ohne Erfolg. Das Bundessozialgericht hat das Revisionsverfahren nach Art. 100 Abs. 1 GG ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die gleiche Frage wie im Vorlageverfahren 1 BvL 3/09 zur Entscheidung vorgelegt. Die Ausführungen des Bundessozialgerichts zur Entscheidungserheblichkeit der Rechtsfrage und zur Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der maßgeblichen Vorschrift stimmen mit der Begründung der Vorlage 1 BvL 3/09 überein.

V.

107

Zu den Vorlagebeschlüssen haben das Bundesministerium für Arbeit und Soziales namens der Bundesregierung, die Kläger der Ausgangsverfahren 1 BvL 1/09 und 1 BvL 3/09, der Deutsche Gewerkschaftsbund, die Niedersächsische Staatskanzlei, das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, der Diakonie Bundesverband, der Deutsche Sozialgerichtstag, der Sozialverband VdK, der Deutsche Caritasverband und der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge Stellung genommen.

108

1. a) Die Bundesregierung hält die Vorlagen für unzulässig. Das Bundessozialgericht habe die Unerlässlichkeit der Vorlage nicht dargelegt, da es selbst von einer anderen prozessualen Möglichkeit ausgehe, zu höheren Leistungen zu gelangen, nämlich durch Zurückverweisung der Verfahren an das Berufungsgericht und weitere Sachaufklärung. Gründe prozessualer Zweckmäßigkeit könnten eine Vorlage nicht rechtfertigen. In allen Vorlagebeschlüssen würden die verfassungsrechtlichen Maßstäbe nicht deutlich. Die vorlegenden Gerichte hätten sich nicht hinreichend mit anderen Leistungsansprüchen und Hilfsangeboten auseinander gesetzt.

109

b) In jedem Fall seien die Vorlagen unbegründet.

110

aa) Aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip folge die verfassungsrechtliche Pflicht zur Gewährleistung des Existenzminimums, welches sich nicht auf das „nackte Überleben" beschränken dürfe, sondern auch die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen müsse. Die Entwicklung des Leistungskonzeptes sei

dabei Aufgabe des Gesetzgebers, dem weite Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt seien. Von Verfassungs wegen geboten sei zwar eine dem Leistungskonzept adäquate, realitätsgerechte Bedarfsbemessung, der Gesetzgeber unterliege jedoch keiner Begründungspflicht. Bei der Bestimmung des Existenzminimums sei der Gesetzgeber an Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Gebot der System- und Sachgerechtigkeit gebunden. Schließlich treffe den Gesetzgeber entsprechend dem Gedanken eines „lernenden Systems“ eine Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht.

111

bb) Diesen Anforderungen genügten sowohl die Regelleistung nach § 20 Abs. 1 bis 3 SGB II als auch das Sozialgeld nach § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 SGB II. Das Leistungskonzept des Sozialgesetzbuchs Zweites Buch sei in Übereinstimmung mit Art. 1 Abs. 1 GG auf Eigenverantwortung durch Einsatz der Erwerbsfähigkeit orientiert mit dem Ziel, dem Hilfebedürftigen schnell zur Sicherung seiner eigenen Existenz zu verhelfen. Ein Pauschbetrag fördere die Eigenverantwortung bei der Verwendung der Sozialleistung. Das für die Bemessung eingesetzte Statistikmodell bilde eine vertretbare Methode zur Ermittlung des Existenzminimums. Die Fortschreibung der Regelleistung nach der Preisentwicklung sei nicht verfassungsrechtlich geboten. Vertretbar sei die in § 20 Abs. 2 und 3 SGB II vorgesehene Staffelung der Regelleistung, die typisierend und wertend eine Kostenersparnis bei gemeinsamer Haushaltsführung berücksichtige. Bei der Bedarfsermittlung für das Kinderexistenzminimum nach § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 SGB II werde das Statistikmodell mit der Alltagserfahrung verbunden, dass ein gemeinsamer Haushalt die individuellen Aufwendungen reduziere. Zudem habe sich die 60 %-Grenze als angemessener Mittelwert zwischen Verwaltungsvereinfachung und der Vermeidung früherer, fragwürdiger Abgrenzungen erwiesen.

112

Die Konkretisierung des Kinderexistenzminimums halte sich im Rahmen des Art. 3 Abs. 1 GG, denn der Gesetzgeber sei aufgrund der damals verfügbaren Daten, bewährter plausibler Annahmen und wertender Abschläge zu einer vertretbaren Konkretisierung gelangt. Ein Modell zur Ermittlung des spezifischen Kinderbedarfs aus den Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe sei erst nach Erlass des Sozialgesetzbuchs Zweites Buch entstanden. Unterschiede zwischen den Regelungen des Sozialgesetzbuchs Zweites Buch und des Sozialgesetzbuchs Zwölftes Buch, insbesondere das Fehlen einer § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII entsprechenden Öffnungsklausel im SGB II, seien mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. Die Öffnungsklausel des § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII werde praktisch nur in wenigen Ausnahmefällen benötigt. Die Unterschiede rechtfertigten sich durch das auf Eigenverantwortung aufbauende Leistungskonzept des Sozialgesetzbuchs Zweites Buch und die nach Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG zu berücksichtigende Elternverantwortung, weil erwerbsfähige Eltern von Kindern gehalten seien, die Bedarfsdeckung durch Arbeit zu sichern.

113

Der Gesetzgeber sei durch die Anpassung nach § 20 Abs. 4 SGB II und durch die Neuregelungen der §§ 24a und 74 SGB II seiner verfassungsrechtlichen Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht nachgekommen. Die Anpassung an den aktuellen Rentenwert zeichne die Wohlfahrtsentwicklung der Gesellschaft nach. Wenn die Preise für den notwendigen

Bedarf stärker stiegen als die Renten, träfe den Gesetzgeber zudem eine Pflicht zur Anpassung der Regelleistung unmittelbar aus der Verfassung.

114

2. Der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Kläger der Ausgangsverfahren 1 BvL 1/09 und 1 BvL 3/09 halten § 20 Abs. 1 bis 3 SGB II und § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 SGB II für verfassungswidrig. Es fehle an einer realitätsnahen Ermittlung der Regelleistung von 345 Euro. Es sei versäumt worden, die „verdeckt Armen" aus der Referenzgruppe herauszurechnen. Die Bestimmung des Verbrauchs durch Abschläge sei nicht nachvollziehbar; einem regional unterschiedlichen Bedarf im Bereich Verkehr sei nicht Rechung getragen worden. Außerdem bedürfe es einer Öffnungsklausel für atypischen Bedarf. Die unteren 20 % der Einpersonenhaushalte bildeten eine zur Bestimmung eines bedarfsgerechten Regelsatzes für Kinder und Familien ungeeignete Referenzgruppe. Familientypischer und kinderspezifischer Bedarf bleibe unberücksichtigt. Es sei zu bezweifeln, ob die Neuregelungen der §§ 24a und 74 SGB II auf einer sachgerechten Ermittlung beruhen würden. Die Hochrechnung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 nach dem aktuellen Rentenwert trage der Preisentwicklung und anderen Veränderungen nicht Rechnung. Die Kläger der Ausgangsverfahren 1 BvL 1/09 und 1 BvL 3/09 erheben darüber hinaus Einwände gegen die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, gegen ihre Heranziehung für die Bemessung der Leistungen und gegen den Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens.

115

3. Die Niedersächsische Staatskanzlei, das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordhein-Westfalen, der Diakonie Bundesverband, der Deutsche Sozialgerichtstag und der Sozialverband VdK schließen sich der Auffassung der vorlegenden Gerichte zur Verfassungswidrigkeit des Sozialgelds nach § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 SGB II an. Die Leistung für Kinder sei nicht nachvollziehbar und folgerichtig ermittelt worden. Ihre Ableitung von der Regelleistung eines Alleinstehenden berücksichtige den entwicklungsbedingten Bedarf für Kinder und Jugendliche nicht, zumal die Abteilung 10 der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (Bildungswesen) und der Bedarf von Kindern für die Mittagsverpflegung in Ganztagsschulen und in Tageseinrichtungen nicht erfasst worden seien. Für besonderen Bedarf müsse eine § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII entsprechende Öffnungsklausel eingeführt werden. Der Deutsche Sozialgerichtstag weist hinsichtlich der mangelnden Differenzierung innerhalb der Gruppe der Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres darauf hin, dass der Gesetzgeber bei anderen bedarfsabhängigen Leistungen (Unterhaltsrecht, Unterhaltsvorschuss und Pflegegeld nach dem Sozialgesetzbuch Achtes Buch) stets einen altersbedingt unterschiedlichen Bedarf von Kindern und Jugendlichen annehme und in drei Altersgruppen differenziere. Der Diakonie Bundesverband trägt vor, es fehle an einer Abgrenzung des Sozialgelds zu den unterschiedlichen Leistungen der Länder und Kommunen für Schule und Freizeit. Wenn der Bundesgesetzgeber im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nur einen Teil des Bedarfs hätte decken und den Rest den Ländern und Kommunen überlassen wollen, wäre im Sozialgesetzbuch Zweites Buch eine nachvollziehbare Abgrenzung zwischen den unterschiedlichen Bedarfsarten notwendig gewesen.

116

4. Der Deutsche Caritasverband enthält sich einer verfassungsrechtlichen Bewertung, schließt sich jedoch der Kritik am Verfahren der Bemessung der Regelleistung an. Er bemängelt vor allem, dass die Referenzgruppe nicht um verdeckt arme Menschen bereinigt worden sei und dass wegen der Anpassung des Regelsatzes nach der Rentenentwicklung Preissteigerungen nur unzureichend berücksichtigt würden. Dem Verordnungsgeber sei in Abteilung 07 (Verkehr) der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe der Fehler unterlaufen, Aufwendungen für Kraftfahrzeuge nicht zu berücksichtigen, obwohl ein angemessenes Kraftfahrzeug im Sozialgesetzbuch Zweites Buch zum geschützten Vermögen gehöre und viele Haushalte ein Kraftfahrzeug neben öffentlichen Verkehrmitteln nutzten mit der Folge, dass ihre Ausgaben im öffentlichen Personennahverkehr geringer ausfielen. Eigene Berechnungen des Deutschen Caritasverbandes ohne solche Mängel würden darauf hindeuten, dass das Sozialgeld für Kinder zu niedrig sei; es hätte im Herbst 2008 beispielsweise für Kinder im Alter von 6 bis 13 Jahren 265 Euro statt 211 Euro betragen müssen.

117

5. Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge weist darauf hin, dass die Bemessung einer fürsorgerechtlichen Leistung zur Sicherung des Lebensunterhalts so eng mit politischen Anschauungen und Wertungen verbunden sei, dass sich aus der Verfassung selbst kaum ein bestimmter Bezifferungsmaßstab ergeben könne. Er ist der Auffassung, die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe sei eine geeignete Basis für die Bemessung sozialstaatlicher Mindestleistungen. Das Statistikmodell der Regelsatzverordnung 2005 greife auf das Verbrauchsverhalten der untersten Einkommensgruppe ohne Sozialhilfeempfänger zurück. Durch den Ausschluss von Hilfeempfängern aus dieser Gruppe sei eine taugliche Grundlage für die Regelsatzbemessung vorhanden. Bei der Weiterentwicklung des Statistikmodells sei darauf zu achten, dass Bedarf nicht unterschätzt und ein sachgerechter Fortschreibungsfaktor gefunden werde.

VI.

118

In der mündlichen Verhandlung vom 20. Oktober 2009 hat die Bundesregierung ihren Vortrag vertieft. Das Bundesverfassungsgericht hat darüber hinaus die Kläger der Ausgangsverfahren, den Senat der Freien Hansestadt Bremen, den Deutschen Caritasverband, den Deutschen Gewerkschaftsbund, den Diakonie Bundesverband, den Deutschen Sozialgerichtstag, den Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge und das Statistische Bundesamt gehört.

B.

119

Die Vorlagen sind zulässig.

I.

120

1. a) Im Ausgangsverfahren des Hessischen Landessozialgerichts kommt es im Sinne von Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG auf die Gültigkeit von § 20 Abs. 2 1. Halbsatz und Abs. 3 Satz 1

sowie auf § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 1. Alt. SGB II a.F. jeweils in Verbindung mit § 20 Abs. 1 SGB II a.F. an, denn von diesen Vorschriften und ihrer Verfassungsmäßigkeit hängt die Entscheidung des vorlegenden Gerichts ab.

121

aa) § 20 Abs. 3 Satz 1 und § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 1. Alt. SGB II a.F. bestimmen die Höhe der Regelleistung im streitgegenständlichen Zeitraum. Dem Begehren der Kläger des Ausgangsverfahrens auf Gewährung einer höheren Regelleistung kann nicht entsprochen werden, wenn die Vorschriften mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Der Entscheidungserheblichkeit steht dabei nicht entgegen, dass das Bundesverfassungsgericht bei einer Unvereinbarerklärung die weitere Anwendung des bisherigen Rechts anordnen kann (vgl. BVerfGE 117, 1 <28> m.w.N.).

122

bb) Entscheidungserheblich ist auch die Verfassungsmäßigkeit des § 20 Abs. 2 1. Halbsatz SGB II a.F., denn die Regelleistung von 345 Euro in den alten Ländern bildet die Basis der den Klägern des Ausgangsverfahrens gewährten Regelleistung. Genügt der Betrag von 345 Euro verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht, sind auch die für die Kläger des Ausgangsverfahrens geltenden gesetzlichen Leistungen mit dem Grundgesetz unvereinbar, da sie als prozentuale Anteile von dieser Regelleistung abgeleitet werden.

123

cc) Zu den Regelungen über die Höhe der Regelleistung zählt ferner § 20 Abs. 1 SGB II a.F., weil er den Bedarf definiert, der von ihr gedeckt werden soll. Auch von dieser Bestimmung des Bedarfs hängt die Höhe der Regelleistung ab. Sie ist zudem Grundlage für die Prüfung, ob die Beträge des § 20 Abs. 2 1. Halbsatz und Abs. 3 Satz 1 SGB II a.F. und des § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 1. Alt. SGB II a.F. hinreichend bedarfsdeckend sind.

124

b) aa) Demgegenüber kommt es in dem Ausgangsverfahren nicht auf die Gültigkeit der damals in den neuen Ländern geltenden Regelleistung von 331 Euro (§ 20 Abs. 2 2. Halbsatz SGB II a.F.) und des für Kinder ab Beginn des 15. Lebensjahres (§ 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 2. Alt. SGB II a.F.) und für sonstige erwerbsfähige Angehörige geltenden Betrages in Höhe von 80 % der Regelleistung (§ 20 Abs. 3 Satz 2 SGB II a.F.) an. Aus der Vorlage des Hessischen Landessozialgerichts ergibt sich, dass diese Regelungen nicht Gegenstand der Normenkontrolle sein sollen. Sie bezieht sich insoweit allein auf § 20 Abs. 2 1. Halbsatz und Abs. 3 Satz 1 SGB II a.F. sowie auf § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 1. Alt. SGB II a.F., jeweils in Verbindung mit § 20 Abs. 1 SGB II a.F.

125

bb) Die Vorlagefrage ist ferner dahingehend einzuschränken, dass nur die Höhe der Regelleistung, das Verfahren ihrer Bemessung und ihre Gestaltung als Festbetrag verfassungsrechtlich zu prüfen sind. Demgegenüber ist nicht zu klären, ob Art. 3 Abs. 1 GG verletzt wird, weil Sozialhilfeempfänger von § 28 Abs. 1 Satz 2 2. Alt. SGB XII besser gestellt werden als Leistungsempfänger nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch. Im

Verfahren nach Art. 100 Abs. 1 GG können nur solche Rechtsfragen vorgelegt werden, denen im Ausgangsverfahren rechtliche Bedeutung zukommt (vgl. BVerfGE 117, 272 <291>). Wird die Verfassungswidrigkeit einer Vorschrift mit einem Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG begründet, liegt Entscheidungserheblichkeit nur vor, wenn gerade der Kläger des Ausgangsverfahrens von der gerügten Diskriminierung betroffen wird (vgl. BVerfGE 66, 100 <105 ff.>; 67, 239 <244>). Es ist weder ersichtlich noch vorgetragen, dass die Kläger des Ausgangsverfahrens höhere Leistungen erhalten hätten, wenn sie Ansprüche auf Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch gehabt hätten.

126

2. Das Hessische Landessozialgericht hat nach § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG hinreichend dargelegt, inwiefern seine Entscheidung von der Gültigkeit der genannten Vorschriften abhängig ist und mit welcher übergeordneten Rechtsnorm sie unvereinbar sind. Es hat unter Auswertung von Rechtsprechung und Literatur ausgeführt, dass im Ausgangsverfahren keine höheren Leistungen nach den §§ 21, 23, 24 SGB II und § 73 SGB XII in Betracht kommen und es deshalb allein auf die Verfassungsmäßigkeit der Regelleistung ankommt. Darüber hinaus hat es seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der vorgelegten Normen darlegt (vgl. dazu BVerfGE 78, 165 <171 f.>), indem es sich im Einzelnen mit ihrer Entstehungsgeschichte, mit der einschlägigen Rechtsprechung des Bundessozialgerichts und des Bundesverfassungsgerichts sowie mit der Literatur dazu auseinandergesetzt (vgl. zu diesen Anforderungen BVerfGE 86, 71 <77 f.>; 89, 329 <337>) und seine eigene Auffassung ausführlich begründet hat. Schließlich hat es die Möglichkeit einer vorrangigen verfassungskonformen Auslegung (vgl. BVerfGE 85, 329 <333>; 88, 187 <194>) geprüft und vertretbar verneint.

II.

127

Die Vorlagen des Bundessozialgerichts genügen den Vorgaben von Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG und § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG, wobei die Vorlagefragen ebenfalls entsprechend den obigen Ausführungen einzuschränken sind.

128

Die Verfassungsmäßigkeit des § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 1. Alt. SGB II a.F. über das Sozialgeld für Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres, auf die sich die Vorlagen beschränken, ist im Verfahren des Bundessozialgerichts entscheidungserheblich.

129

Dem steht nicht entgegen, dass einzelne Elemente des anzurechnenden Elterneinkommens und der Kosten für Unterkunft und Heizung zur Berechnung des Sozialgelds der Kläger noch nicht geklärt sind und das Bundessozialgericht deshalb den Rechtsstreit in jedem Fall zur weiteren Aufklärung des Sachverhalts und zur endgültigen Entscheidung an das Berufungsgericht zurückverweisen möchte. Für die Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit ist zwar grundsätzlich der Tenor der Entscheidung in der jeweiligen Instanz maßgeblich (vgl. BVerfGE 16, 286 <293>; 18, 257 <263>; 24, 119 <133 f.>; 104, 74 <82>) und eine Vorlage nur zulässig, wenn sämtliche erforderlichen

Beweiserhebungen durchgeführt sind (vgl. BVerfGE 11, 330 <334 f.>; 50, 108 <113>). Ausnahmsweise kann eine Vorlage auch zulässig sein, wenn zwar nicht sämtliche für die Entscheidung wesentlichen Tatsachen festgestellt sind, sie sich aber unabhängig vom Ausgang der Beweisaufnahme ohnehin nicht vermeiden lässt, d.h. sich die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit einer entscheidungserheblichen Norm in jedem Fall stellt (vgl. BVerfGE 47, 146 <167>).

130

Nach diesen Grundsätzen kommt es für die Entscheidung des Bundessozialgerichts auf die Gültigkeit des § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 1. Alt. SGB II a.F. an, denn der dort festgesetzte Betrag bildet stets die Basis der letztlich zu bewilligenden Leistungen. Trotz des Einkommens in der Bedarfsgemeinschaft, das leistungsmindernd zu berücksichtigen ist, bildet der gesetzlich fixierte Betrag der Regelleistung eine vorgegebene Rechengröße auf der Bedarfsseite. Verändert sie sich, führt dies in Bedarfsgemeinschaften wegen der sich damit verändernden Bedarfsanteile der einzelnen Mitglieder und der Regelung des § 9 Abs. 2 Satz 3 SGB II notwendig dazu, dass die Leistungsansprüche aller ihrer Mitglieder neu berechnet werden müssen. Nach dem Standpunkt des Bundessozialgerichts steht bereits im Revisionsverfahren unabhängig von den nachzuholenden Feststellungen zum Einkommen der Eltern und den Kosten für Unterkunft und Heizung fest, dass sich eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht nicht vermeiden lässt.

131

2. Die Begründung des Bundessozialgerichts genügt den Anforderungen des § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG, weil es in gleicher Weise wie das Hessische Landessozialgericht die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage dargelegt und seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der vorgelegten Vorschrift substantiiert begründet hat.

C.

132

§ 20 Abs. 2 1. Halbsatz, Abs. 3 Satz 1 SGB II a.F. und § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 1. Alt. SGB II a.F., jeweils in Verbindung mit § 20 Abs. 1 SGB II a.F., sind mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG unvereinbar.

I.

133

1. Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ergibt sich aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 40, 121 <133>; 45, 187 <228>; 82, 60 <85>; 113, 88 <108 f.>; Urteil vom 30. Juni 2009 - 2 BvE 2/08 u.a. -, juris, Rn. 259). Art. 1 Abs. 1 GG begründet diesen Anspruch. Das Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG wiederum erteilt dem Gesetzgeber den Auftrag, jedem ein menschenwürdiges Existenzminimum zu sichern, wobei dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum bei den unausweichlichen Wertungen zukommt, die mit der Bestimmung der Höhe des Existenzminimums verbunden sind (vgl. BVerfGE 35, 202 <236>;

45, 376 <387>; 100, 271 <284>). Dieses Grundrecht aus Art. 1 Abs. 1 GG hat als Gewährleistungsrecht in seiner Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG neben dem absolut wirkenden Anspruch aus Art. 1 Abs. 1 GG auf Achtung der Würde jedes Einzelnen eigenständige Bedeutung. Es ist dem Grunde nach unverfügbar und muss eingelöst werden, bedarf aber der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber, der die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten hat. Dabei steht ihm ein Gestaltungsspielraum zu.

134

a) Art. 1 Abs. 1 GG erklärt die Würde des Menschen für unantastbar und verpflichtet alle staatliche Gewalt, sie zu achten und zu schützen (vgl. BVerfGE 1, 97 <104>; 115, 118 <152>). Als Grundrecht ist die Norm nicht nur Abwehrrecht gegen Eingriffe des Staates. Der Staat muss die Menschenwürde auch positiv schützen (vgl. BVerfGE 107, 275 <284>; 109, 279 <310>). Wenn einem Menschen die zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins notwendigen materiellen Mittel fehlen, weil er sie weder aus seiner Erwerbstätigkeit, noch aus eigenem Vermögen noch durch Zuwendungen Dritter erhalten kann, ist der Staat im Rahmen seines Auftrages zum Schutz der Menschenwürde und in Ausfüllung seines sozialstaatlichen Gestaltungsauftrages verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die materiellen Voraussetzungen dafür dem Hilfebedürftigen zur Verfügung stehen. Dieser objektiven Verpflichtung aus Art. 1 Abs. 1 GG korrespondiert ein Leistungsanspruch des Grundrechtsträgers, da das Grundrecht die Würde jedes individuellen Menschen schützt (vgl. BVerfGE 87, 209 <228>) und sie in solchen Notlagen nur durch materielle Unterstützung gesichert werden kann.

135

b) Der unmittelbar verfassungsrechtliche Leistungsanspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums erstreckt sich nur auf diejenigen Mittel, die zur Aufrechterhaltung eines menschenwürdigen Daseins unbedingt erforderlich sind. Er gewährleistet das gesamte Existenzminimum durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie, die sowohl die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit (vgl. BVerfGE 120, 125 <155 f.>), als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst, denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen (vgl. BVerfGE 80, 367 <374>; 109, 279 <319>; auch BVerwGE 87, 212 <214>).

136

c) Die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums muss durch einen gesetzlichen Anspruch gesichert sein. Dies verlangt bereits unmittelbar der Schutzgehalt des Art. 1 Abs. 1 GG. Ein Hilfebedürftiger darf nicht auf freiwillige Leistungen des Staates oder Dritter verwiesen werden, deren Erbringung nicht durch ein subjektives Recht des Hilfebedürftigen gewährleistet ist. Die verfassungsrechtliche Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums muss durch ein Parlamentsgesetz erfolgen, das einen konkreten Leistungsanspruch des Bürgers gegenüber dem zuständigen Leistungsträger enthält. Dies findet auch in weiteren verfassungsrechtlichen Grundsätzen seine Stütze. Schon aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip ergibt sich die Pflicht des Gesetzgebers, die für

die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen selbst zu treffen (vgl. BVerfGE 108, 282 <311> m.w.N.). Dies gilt in besonderem Maße, wenn und soweit es um die Sicherung der Menschenwürde und der menschlichen Existenz geht (vgl. BVerfGE 33, 303 <337>; 40, 237 <249>). Zudem kann sich der von Verfassungs wegen bestehende Gestaltungsspielraum des Parlaments nur im Rahmen eines Gesetzes entfalten und konkretisieren (vgl. BVerfGE 59, 231 <263>). Schließlich ist die Begründung von Geldleistungsansprüchen auch mit erheblichen finanziellen Auswirkungen für die öffentlichen Haushalte verbunden. Derartige Entscheidungen sind aber dem Gesetzgeber vorbehalten. Dafür reicht das Haushaltsgesetz nicht aus, weil der Bürger aus ihm keine unmittelbaren Ansprüche herleiten kann (vgl. BVerfGE 38, 121 <126>).

137

Der gesetzliche Leistungsanspruch muss so ausgestaltet sein, dass er stets den gesamten existenznotwendigen Bedarf jedes individuellen Grundrechtsträgers deckt (vgl. BVerfGE 87, 153 <172>; 91, 93 <112>; 99, 246 <261>; 120, 125 <155 und 166>). Wenn der Gesetzgeber seiner verfassungsmäßigen Pflicht zur Bestimmung des Existenzminimums nicht hinreichend nachkommt, ist das einfache Recht im Umfang seiner defizitären Gestaltung verfassungswidrig.

138

d) Der Leistungsanspruch aus Art. 1 Abs. 1 GG ist dem Grunde nach von der Verfassung vorgegeben (vgl. BVerfGE 107, 275 <284>). Der Umfang dieses Anspruchs kann im Hinblick auf die Arten des Bedarfs und die dafür erforderlichen Mittel jedoch nicht unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet werden (vgl. BVerfGE 91, 93 <111 f.>). Er hängt von den gesellschaftlichen Anschauungen über das für ein menschenwürdiges Dasein Erforderliche, der konkreten Lebenssituation des Hilfebedürftigen sowie den jeweiligen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten ab und ist danach vom Gesetzgeber konkret zu bestimmen (vgl. BVerfGE 115, 118 <153>). Das Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG hält den Gesetzgeber an, die soziale Wirklichkeit zeit- und realitätsgerecht im Hinblick auf die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums zu erfassen, die sich etwa in einer technisierten Informationsgesellschaft anders als früher darstellt. Die hierbei erforderlichen Wertungen kommen dem parlamentarischen Gesetzgeber zu. Ihm obliegt es, den Leistungsanspruch in Tatbestand und Rechtsfolge zu konkretisieren. Ob er das Existenzminimum durch Geld-, Sach- oder Dienstleistungen sichert, bleibt grundsätzlich ihm überlassen. Ihm kommt zudem Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung des Umfangs der Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums zu. Dieser umfasst die Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse ebenso wie die wertende Einschätzung des notwendigen Bedarfs und ist zudem von unterschiedlicher Weite: Er ist enger, soweit der Gesetzgeber das zur Sicherung der physischen Existenz eines Menschen Notwendige konkretisiert, und weiter, wo es um Art und Umfang der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben geht.

139

e) Zur Konkretisierung des Anspruchs hat der Gesetzgeber alle existenznotwendigen Aufwendungen folgerichtig in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf, also realitätsgerecht, zu bemessen (vgl. BVerfGE 66, 214 <223>; 68, 143 <153>; 82, 60 <88>; 99, 246 <260>; 112, 268 <280>; 120, 125 <155>). Hierzu hat er zunächst die Bedarfsarten sowie die dafür aufzuwendenden Kosten zu ermitteln und auf

dieser Basis die Höhe des Gesamtbedarfs zu bestimmen. Das Grundgesetz schreibt ihm dafür keine bestimmte Methode vor (ebenso bei grundrechtlichen Schutzpflichten vgl. BVerfGE 46, 160 <164>; 96, 56 <64>; 115, 118 <160>); er darf sie vielmehr im Rahmen der Tauglichkeit und Sachgerechtigkeit selbst auswählen. Abweichungen von der gewählten Methode bedürfen allerdings der sachlichen Rechtfertigung.

140

f) Das dergestalt gefundene Ergebnis ist zudem fortwährend zu überprüfen und weiter zu entwickeln, weil der elementare Lebensbedarf eines Menschen grundsätzlich nur in dem Augenblick befriedigt werden kann, in dem er besteht (vgl. BVerfGK 5, 237 <241>). Der Gesetzgeber hat daher Vorkehrungen zu treffen, auf Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie zum Beispiel Preissteigerungen oder Erhöhungen von Verbrauchsteuern, zeitnah zu reagieren, um zu jeder Zeit die Erfüllung des aktuellen Bedarfs sicherzustellen, insbesondere wenn er wie in § 20 Abs. 2 SGB II einen Festbetrag vorsieht.

141

2. a) Dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Bemessung des Existenzminimums entspricht eine zurückhaltende Kontrolle der einfachgesetzlichen Regelung durch das Bundesverfassungsgericht. Da das Grundgesetz selbst keine exakte Bezifferung des Anspruchs erlaubt, beschränkt sich - bezogen auf das Ergebnis - die materielle Kontrolle darauf, ob die Leistungen evident unzureichend sind (vgl. BVerfGE 82, 60 <91 f.>).

142

b) Innerhalb der materiellen Bandbreite, welche diese Evidenzkontrolle belässt, kann das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums keine quantifizierbaren Vorgaben liefern. Es erfordert aber eine Kontrolle der Grundlagen und der Methode der Leistungsbemessung daraufhin, ob sie dem Ziel des Grundrechts gerecht werden. Der Grundrechtsschutz erstreckt sich auch deshalb auf das Verfahren zur Ermittlung des Existenzminimums, weil eine Ergebniskontrolle am Maßstab dieses Grundrechts nur begrenzt möglich ist. Um eine der Bedeutung des Grundrechts angemessene Nachvollziehbarkeit des Umfangs der gesetzlichen Hilfeleistungen sowie deren gerichtliche Kontrolle zu gewährleisten, müssen die Festsetzungen der Leistungen auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren tragfähig zu rechtfertigen sein.

143

c) Das Bundesverfassungsgericht prüft deshalb, ob der Gesetzgeber das Ziel, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, in einer Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG gerecht werdenden Weise erfasst und umschrieben hat, ob er im Rahmen seines Gestaltungsspielraums ein zur Bemessung des Existenzminimums im Grundsatz taugliches Berechnungsverfahren gewählt hat, ob er die erforderlichen Tatsachen im Wesentlichen vollständig und zutreffend ermittelt und schließlich, ob er sich in allen Berechnungsschritten mit einem nachvollziehbaren Zahlenwerk innerhalb dieses gewählten Verfahrens und dessen Strukturprinzipien im Rahmen des Vertretbaren bewegt hat.

144

d) Zur Ermöglichung dieser verfassungsgerichtlichen Kontrolle besteht für den Gesetzgeber die Obliegenheit, die zur Bestimmung des Existenzminimums im Gesetzgebungsverfahren eingesetzten Methoden und Berechnungsschritte nachvollziehbar offenzulegen. Kommt er ihr nicht hinreichend nach, steht die Ermittlung des Existenzminimums bereits wegen dieser Mängel nicht mehr mit Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG in Einklang.

145

3. Andere Grundrechte, wie zum Beispiel Art. 3 Abs. 1 GG oder Art. 6 Abs. 1 GG, vermögen für die Bemessung des Existenzminimums im Sozialrecht keine weiteren Maßstäbe zu setzen. Entscheidend ist von Verfassungs wegen allein, dass für jede individuelle hilfebedürftige Person das Existenzminimum nach Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG ausreichend erfasst wird; eines Rückgriffs auf weitere Grundrechte bedarf es hier nicht.

II.

146

Nach diesen Grundsätzen genügen die vorgelegten Vorschriften den Vorgaben von Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG nicht. Der Gesetzgeber hat zwar durch die Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch das Ziel, ein menschenwürdiges Existenzminimum zu gewährleisten, dem Grunde nach zutreffend definiert (1.). Es lässt sich nicht feststellen, dass der Gesamtbetrag der in § 20 Abs. 2 1. Halbsatz und Abs. 3 Satz 1 SGB II a.F. sowie in § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 1. Alt. SGB II a.F. festgesetzten Leistungen zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums evident unzureichend ist (2.). Der Gesetzgeber hat für die Basisregelleistung nach § 20 Abs. 2 1. Halbsatz SGB II a.F. auch grundsätzlich ein taugliches Berechnungsverfahren zur Bemessung des Existenzminimums gefunden (3.). Bei der Bemessung der Regelleistung von 345 Euro hat er dieses jedoch in verschiedenen Hinsichten verlassen, ohne es durch andere erkennbare oder tragfähige Kriterien zu ersetzen (4.). Dies führt auch zur Verfassungswidrigkeit der abgeleiteten Leistungen nach § 20 Abs. 3 Satz 1 SGB II a.F. (5.) und nach § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 1. Alt. SGB II a.F.; letztere leidet zudem an einem völligen Ermittlungsausfall im Hinblick auf den kinderspezifischen Bedarf (6).

147

1. Mit den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts als Bestandteil der im Sozialgesetzbuch Zweites Buch geregelten Grundsicherung für Arbeitsuchende hat der Gesetzgeber entsprechend den materiellen Vorgaben des Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG ein subsidiäres System sozialer Sicherung des Existenzminimums geschaffen, das nach seiner Zielrichtung sämtlichen Bedarfslagen, die zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins gedeckt werden müssen, Rechnung tragen soll.

148

a) Die Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts dient nach der Definition in § 20 Abs. 1 Satz 1 SGB II a.F. beziehungsweise in § 20 Abs. 1 SGB II n.F. sowohl dazu, die physische Seite des Existenzminimums sicherzustellen, als auch dazu, dessen soziale Seite abzudecken, denn die Regelleistung umfasst in vertretbarem Umfang auch die Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben. Anderen von der

verfassungsrechtlichen Garantie des Existenzminimums umfassten Bedarfslagen wird im Sozialgesetzbuch Zweites Buch durch weitere Ansprüche und Leistungen neben der Regelleistung Rechnung getragen. Die Absicherung gegen die Risiken von Krankheit und Pflegebedürftigkeit wird durch die Einbeziehung von Arbeitslosengeld II- und Sozialgeldempfängern in die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung nach § 5 Abs. 1 Nr. 2a und § 10 SGB V, § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2a und § 25 SGB XI und die Leistungen zur freiwilligen bzw. privaten Kranken- und Pflegeversicherung nach § 26 SGB II gewährleistet. Besonderer Mehrbedarf wird zum Teil nach § 21 SGB II gedeckt. § 22 Abs. 1 SGB II stellt die Übernahme angemessener Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem individuellen Bedarf sicher.

149

b) § 20 Abs. 1 Satz 1 SGB II a.F., auf den § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 SGB II a.F. mit der Verweisung in § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB II a.F. auf § 19 Satz 1 Nr. 1 SGB II a.F. („Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts") Bezug nimmt, umfasst grundsätzlich auch alle existentiellen Bedarfslagen von Kindern. Das Fehlen einer § 27 Abs. 2 SGB XII entsprechenden Regelung, wonach der notwendige Lebensunterhalt bei Kindern und Jugendlichen auch den besonderen, insbesondere den durch ihre Entwicklung und ihr Heranwachsen entstehenden Bedarf umfasst, bedeutet nicht, dass kinderspezifische existentielle Bedarfslagen im Sozialgesetzbuch Zweites Buch nicht berücksichtigt werden sollten. Vielmehr lässt sich auch kinderspezifischer Bedarf im Allgemeinen unter die Aufzählung in § 20 Abs. 1 Satz 1 SGB II a.F., insbesondere unter den Teilaspekt der „Bedarfe des täglichen Lebens", subsumieren.

150

c) Es ist verfassungsrechtlich grundsätzlich nicht zu beanstanden, dass das Sozialgesetzbuch Zweites Buch dazu übergegangen ist, einmaligen Bedarf, der nur in unregelmäßigen Abständen, etwa zur Anschaffung von Winterkleidung, entsteht, durch Anhebung der monatlichen Regelleistungen in der Erwartung zu decken, dass der Hilfebedürftige diesen erhöhten Anteil für den unregelmäßig auftretenden Bedarf zurückhält. Eine verfassungswidrige Unterdeckung einmaligen Bedarfs hat der Gesetzgeber mit § 23 Abs. 1 SGB II zu vermeiden versucht. Danach können Hilfebedürftige ein Darlehen erhalten, wenn ein unvermutet auftretender und unabweisbarer einmaliger Bedarf durch angesparte Mittel nicht gedeckt werden kann. Das Darlehen wird zwar in den nachfolgenden Monaten dadurch getilgt, dass der Grundsicherungsträger 10 % von der Regelleistung einbehält. In Anbetracht der Ansparkonzeption des Gesetzgebers ist diese vorübergehende monatliche Kürzung der Regelleistung jedoch im Grundsatz nicht zu beanstanden.

151

2. Die in den Ausgangsverfahren geltenden Regelleistungen von gerundet 345, 311 und 207 Euro können zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums nicht als evident unzureichend erkannt werden.

152

a) Für den Betrag der Regelleistung von 345 Euro nach § 20 Abs. 2 1. Halbsatz SGB II a.F. kann eine evidente Unterschreitung nicht festgestellt werden, weil die Regelleistung zur

Sicherung der physischen Seite des Existenzminimums zumindest ausreicht und der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der sozialen Seite des Existenzminimums weiter ist. So kommt beispielsweise eine Untersuchung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge zu dem Ergebnis, dass die Beträge des § 2 Abs. 2 Regelsatzverordnung für „Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren“ sowie für „Beherbergungsdienstleistungen, Gaststättenbesuche" die Ernährung eines Alleinstehenden mit Vollkost decken können (vgl. seine Empfehlungen zur Gewährung von Krankenkostzulagen in der Sozialhilfe, 3. Aufl., sub III 2 <Stand 1. Oktober 2008>). Der Ausschluss einer evidenten Unterschreitung findet eine gewisse Bestätigung darin, dass der Betrag der Regelleistung von 345 Euro sich an die Regelsätze des Bundessozialhilfegesetzes anlehnt, die jahrzehntelang von der Verwaltungsgerichtsbarkeit unbeanstandet geblieben sind. Auch die Erhöhung der monatlichen Leistungen zur Deckung einmaligen Bedarfs knüpft an die tatsächlichen Verhältnisse an, die sich unter der Geltung des Bundessozialhilfegesetzes entwickelt hatten. Nach dem Vierten Existenzminimumsbericht der Bundesregierung vom 30. November 2001 waren für einmalige Beihilfen für Alleinstehende durchschnittlich 16 % ihres Regelsatzes anzusetzen (vgl. BTDrucks 14/7765, S. 2); beim Höchstbetrag des damaligen Regelsatzes ergab das gerundet 48 Euro. Dieser Ansatz und das dergestalt ermittelte Ergebnis können nicht als evident fehlerhaft bewertet werden.

153

Der Umstand, dass der Gesetzgeber in anderen Rechtsbereichen, zum Beispiel bei den Einkommensgrenzen im Prozesskostenhilferecht oder bei den Pfändungsfreigrenzen, andere Beträge festgesetzt hat, begründet keine durchgreifenden Zweifel an der Bedarfsgerechtigkeit der Summe von 345 Euro. Der Gesetzgeber kann in anderen Bereichen unterschiedliche Wertungen nach der jeweiligen ratio legis treffen und dabei auch über das hinausgehen, was er von Verfassungs wegen denjenigen zur Verfügung stellen muss, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können. Aus anderen Rechtsbereichen können daher keine Rückschlüsse auf die notwendige Höhe der Leistungen zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums gezogen werden.

154

b) Dies gilt auch für den sich aus § 20 Abs. 3 Satz 1 SGB II a.F. ergebenden Betrag von 311 Euro für erwachsene Partner einer Bedarfsgemeinschaft. Der Gesetzgeber durfte davon ausgehen, dass durch das gemeinsame Wirtschaften Aufwendungen gespart werden und deshalb zwei zusammenlebende Partner einen finanziellen Mindestbedarf haben, der unter dem Doppelten des Bedarfs eines Alleinwirtschaftenden liegt (vgl. BVerfGK 8, 338 <342>). Da aufgrund des Zusammenlebens anzunehmen ist, dass beide Partner „aus einem Topf“ wirtschaften, ist es nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber für beide Partner einen gleich hohen Bedarf in Ansatz bringt. Eine gleichmäßige Aufteilung des geminderten gemeinschaftlichen Bedarfs trägt jedenfalls, anders als das früher im Sozialhilferecht praktizierte Haushaltsvorstandsprinzip, Art. 3 Abs. 2 GG Rechnung.

155

c) Es kann ebenfalls nicht festgestellt werden, dass der für Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres einheitlich geltende Betrag von 207 Euro zur Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums offensichtlich unzureichend ist.

156

aa) Allerdings ist das Leistungsniveau für Kinder im Alter von 7 Jahren bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres und damit auch für die meisten minderjährigen Kläger der Ausgangsverfahren gegenüber der Rechtslage nach dem Bundessozialhilfegesetz gesunken. Nach § 2 Abs. 3 Regelsatzverordnung 1990 betrug der Regelsatz für Kinder in diesem Alter 65 % des Regelsatzes für den Haushaltsvorstand. Dies ergab mithin am 1. Juli 2003 einen Regelsatz für diese Altersgruppe von gerundet 193 Euro. Nach den statistischen Erhebungen des Vierten Existenzminimumsberichts der Bundesregierung, an die der Referentenentwurf zum Sozialgesetzbuch Zweites Buch anknüpfte, machte der einmalige Bedarf bei Kindern 20 % des jeweiligen Regelsatzes (d.h. ab dem 1. Juli 2003 gerundet monatlich 39 Euro) aus (vgl. BTDrucks 14/7765, S. 2). Eine Aufstockung der Regelsätze um den nunmehr durch monatliche Rücklagen zu deckenden einmaligen Bedarf hätte deshalb zu einer Regelleistung von rund 232 Euro führen müssen.

157

Hieraus kann jedoch noch nicht gefolgert werden, dass der Betrag von 207 Euro für Kinder in der genannten Altersgruppe offensichtlich nicht bedarfsdeckend ist. Ausgehend von den Untersuchungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge ist nicht ersichtlich, dass der Betrag von 207 Euro nicht ausreicht, um das physische Existenzminimum, insbesondere den Ernährungsbedarf, von Kindern im Alter von 7 bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres zu decken. In Anbetracht des weiten gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums hinsichtlich der Frage, in welchem Umfang Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen müssen, kann deshalb nicht festgestellt werden, dass der Gesamtbetrag von 207 Euro das zur Sicherung des Existenzminimums Notwendige offensichtlich unterschreitet.

158

bb) Die Regelleistung für Kinder in Höhe von 207 Euro ist auch nicht deshalb evident unzureichend, weil dieser Betrag nicht der einkommensteuerlichen Berücksichtigung von Aufwendungen für Kinder nach § 32 Abs. 6 Einkommensteuergesetz (EStG) entspricht. Der steuerliche Abzug derartiger Aufwendungen definiert und berücksichtigt zugleich die unterhaltsrechtlichen Verpflichtungen eines Steuerpflichtigen für seine Kinder; der staatliche Steuerzugriff findet seine verfassungsrechtlichen Leitlinien in Art. 3 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 und 2 GG. Der Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums beruht hingegen auf Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG, steht jedem Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft - auch Kindern - individuell zu und geht vom absolut notwendigen Bedarf aus. Deswegen können steuerlich zu berücksichtigende Aufwendungen und bedürftigkeitsabhängige Sozialleistungen unterschiedliche Höhe erreichen. Auch können Normen des Einkommensteuerrechts fördernden Charakter aufweisen (vgl. z.B. zum Kindergeld § 31 Satz 2 EStG) oder zusätzliche, nicht existenznotwendige Aufwendungen erfassen.

159

3. Zur Bestimmung der Regelleistung nach § 20 Abs. 2 1. Halbsatz SGB II a.F., welche die Basis für die übrigen Regelleistungsbeträge bildet, hat sich der Gesetzgeber auf ein Verfahren

gestützt, das im Grundsatz geeignet ist, die zur Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums notwendigen Leistungen realitätsgerecht zu bemessen.

160

aa) Die Bemessung der Regelleistung nach § 20 Abs. 2 1. Halbsatz SGB II a.F. folgt dem Verfahren, das für die Bemessung des Eckregelsatzes nach dem Sozialhilferecht gilt. § 28 Abs. 3 SGB XII und § 2 Regelsatzverordnung 2005 bilden damit die Grundlage für die Bemessung der Regelleistung von 345 Euro. Dies ergibt sich aus der in § 20 Abs. 4 Satz 2 SGB II enthaltenen Verweisung auf § 28 Abs. 3 Satz 5 SGB XII und findet seine Bestätigung im Gesetzgebungsverfahren. Der Gesetzentwurf nahm auf eine Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 sowie auf die später erlassene Regelsatzverordnung Bezug (vgl. BTDrucks 15/1516, S. 56). Die Bundesregierung bezeichnete das Verfahren der Regelsatzbemessung als Referenzsystem für die Bestimmung der Regelleistung (vgl. BRDrucks 635/06, S. 5). Dass die Einzelheiten des Verfahrens nicht im Sozialgesetzbuch Zweites Buch selbst geregelt werden, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die wesentlichen Entscheidungen dafür hat der Gesetzgeber selbst durch die Festlegung des Betrages von 345 Euro im Sozialgesetzbuch Zweites Buch getroffen.

161

bb) Dass die Regelleistung nach § 20 Abs. 2 1. Halbsatz SGB II a.F. tatsächlich auf dem in § 2 Regelsatzverordnung 2005 konkretisierten Verfahren der Bemessung des sozialhilferechtlichen Eckregelsatzes beruht, wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass ein Entwurf der Regelsatzverordnung 2005 mit ausführlicher Begründung erstmals etwa einen Monat nach Erlass des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt den beteiligten Verbänden übersandt und dann erst im März 2004 in der Bundesratsdrucksache 206/04 publiziert wurde. Der zeitliche Ablauf könnte zwar den Eindruck vermitteln, der Gesetzgeber sei schon auf die Endsumme von 345 Euro festgelegt gewesen, weil sie bereits im Referentenentwurf zum Sozialgesetzbuch Zweites Buch vorgesehen war und der Vor-Entwurf zur Regelsatzverordnung zu einem ähnlichen Ergebnis kam. Darauf kommt es jedoch nicht an. Soweit sich die vom Gesetzgeber festgelegten Sätze auf der Grundlage belastbarer Zahlen und vertretbarer Wertungen im Ergebnis verfassungsrechtlich rechtfertigen lassen, sind die entsprechenden Regelungen nicht zu beanstanden. Im Übrigen verwendete der Vor-Entwurf zur Regelsatzverordnung des Bundesministeriums für Gesundheit und soziale Sicherung vom 21. Juli 2003 die Methode, die in § 2 Abs. 2 Regelsatzverordnung 2005 Eingang fand. Dieser Entwurf sowie der Referentenentwurf zum Sozialgesetzbuch Zweites Buch des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit wurden nach den Angaben der Bundesregierung in der mündlichen Verhandlung in einer interministeriellen und interfraktionellen Arbeitsgruppe beraten; dort stimmte man sich über die maßgebliche Methode zur Festlegung des Eckregelsatzes und der Regelleistung ab. In der Sache hat man bereits ein gemeinsames Verfahren zur Bestimmung der Regelleistung angewandt, denn im Zeitpunkt der Verabschiedung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt war man sich insoweit über das eingeschlagene Verfahren der Ermittlung der Regelleistung von 345 Euro einig.

162

b) Das nach § 28 Abs. 3 SGB XII und § 2 Regelsatzverordnung 2005 maßgebliche Statistikmodell ist eine verfassungsrechtlich zulässige, weil vertretbare Methode zur realitätsnahen Bestimmung des Existenzminimums für eine alleinstehende Person.

163

aa) Der Gesetzgeber hat in § 28 Abs. 3 Satz 2 und 3 SGB XII die Grundregeln für das Statistikmodell festgelegt. Die Vorschrift bestimmt:

164

„Die Regelsatzbemessung berücksichtigt Stand und Entwicklung von Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten. Grundlage sind die tatsächlichen, statistisch ermittelten Verbrauchsausgaben von Haushalten in unteren Einkommensgruppen."

165

Maßgeblich für die Festsetzung des Regelsatzes sind also die entscheidenden Faktoren des Existenzminimums: Mit den Lebenshaltungskosten werden die existenznotwendigen Aufwendungen erfasst; die Orientierung am Verbraucherverhalten auf statistischer Basis soll den physischen und soziokulturellen Bedarf auf der Ausgabenseite empirisch abbilden; die Berücksichtigung des Nettoeinkommens stellt den Bezug zu den Erwerbstätigen her. Die Konzentration der Ermittlung auf die Verhältnisse der unteren Einkommensgruppen ist sachlich angemessen, weil in höheren Einkommensgruppen Ausgaben in wachsendem Umfang über das Existenznotwendige hinaus getätigt werden.

166

Das im früheren Sozialhilferecht bis Anfang der 1990er Jahre geltende Warenkorbmodell muss nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen dem verbrauchsbezogenen Ansatz des Statistikmodells vorgezogen werden. Die Berechnung des Existenzminimums anhand eines Warenkorbs notwendiger Güter und Dienstleistungen mit anschließender Ermittlung und Bewertung der dafür zu entrichtenden Preise ist in gleicher Weise gerechtfertigt wie der Einsatz einer Statistik- und Verbrauchsmethode unter der Prämisse, dass auch das Ausgabeverhalten unterer Einkommensgruppen der Bevölkerung zu erkennen gibt, welche Aufwendungen für das menschenwürdige Existenzminimum erforderlich sind. Die Statistik- und Verbrauchsmethode hat gegenüber der Warenkorbmethode sogar den Vorteil, dass sie nicht das über die Sicherung des physischen Überlebens hinausgehende Existenzminimum anhand einzelner ausgewählter Bedarfspositionen festsetzt, sondern die neben dem physischen Existenzminimum zusätzlich erforderlichen Aufwendungen zur Gewährleistung eines Minimums an gesellschaftlicher Teilhabe am tatsächlichen Ausgabeverhalten misst.

167

bb) Das geltende Statistikmodell stützt sich auf geeignete empirische Daten. Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, aus der sich nach § 28 Abs. 3 Satz 4 SGB XII und § 2 Abs. 1 Satz 1 Regelsatzverordnung der Eckregelsatz ableitet, liefert eine realitätsnahe Ermittlungsgrundlage. Die freiwilligen Eintragungen in den Haushaltsbüchern der befragten Referenzgruppe, welche die Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe bilden, werden durch zahlreiche Kontrollfragen verifiziert. Die Einkommens- und

Verbrauchsstichprobe bildet insofern in statistisch zuverlässiger Weise das Verbrauchsverhalten der Bevölkerung ab.

168

Die Auswahl der Referenzgruppe, nach deren Ausgaben der Eckregelsatz bemessen wird, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Zugrunde zu legen sind nach § 2 Abs. 3 Regelsatzverordnung die Verbrauchsausgaben der untersten 20 % der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte (unterstes Quintil). Maßgeblich sind nach der Systematik der Regelsatzverordnung Einpersonenhaushalte. Dies ergibt sich zwar nicht unmittelbar aus dem Wortlaut der Vorschrift, jedoch aus der Definition des Eckregelsatzes als Regelsatz für den Haushaltsvorstand oder einen Alleinstehenden in § 3 Abs. 1 Satz 2 und 3 Regelsatzverordnung (vgl. BRDrucks 206/04, S. 10; Spellbrink, in: Eicher/Spellbrink, SGB II, 2. Aufl. 2008, § 20 Rn. 23). Für die Bestimmung der für einen Alleinstehenden notwendigen Leistungen ist die Beschränkung auf Einpersonenhaushalte sachgerecht. Der Gesetzgeber konnte zudem davon ausgehen, dass die Verbrauchsausgaben dieses untersten Quintils eine geeignete Datengrundlage liefern. Das Bundesverfassungsgericht hat nicht zu prüfen, ob die Wahl einer anderen Referenzgruppe, zum Beispiel des zweiten Zehntels oder Dezils, angemessener gewesen wäre. Denn die Wahl des untersten Quintils beruhte auf der sachgerechten Erwägung, die Referenzgruppe der Bezieher von geringen Einkommen möglichst breit zu fassen, um statistisch zuverlässige Daten zu verwenden. Darüber hinaus vermeidet die erfolgte Herausnahme von Sozialhilfeempfängern Zirkelschlüsse, die entstünden, wenn man das Verbrauchsverhalten von Hilfeempfängern selbst zur Grundlage der Bedarfsermittlung machen würde.

169

Der Gesetzgeber konnte nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung vertretbar davon ausgehen, dass die bei der Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 zugrunde gelegte Referenzgruppe statistisch zuverlässig über der Sozialhilfeschwelle lag (vgl. zu diesem Kriterium bereits BVerwGE 102, 366 <369>). Die dazu vom Hessischen Landessozialgericht vorgebrachten Bedenken teilt der Senat nicht. Die Einbeziehung von Sozialhilfeempfängern und von Personen, die ihre Ausgaben nicht nur aus eigenem Einkommen, sondern auch durch Auflösung von Vermögen und Zuwendungen Dritter tätigen („versteckte Armut“) in das unterste Quintil würde in der Tat die Datenbasis verfälschen. Das Statistische Bundesamt hat jedoch in der mündlichen Verhandlung dargelegt, dass diejenigen Personen, die während des Zeitraums von drei Monaten, in denen sie Eintragungen in die Haushaltsbücher vornehmen, ihren Lebensunterhalt überwiegend aus Leistungen der Sozialhilfe bestritten haben, konsequent ausgeschlossen wurden. Was die Dunkelziffer der „versteckt armen“ Haushalte anbetrifft, konnte auch der Caritasverband, der einen eigenen Vorschlag zur Bemessung der Regelleistung unter Herausrechnung dieser Haushalte unterbreitet hat, keine konkreten Angaben machen. Es ist deshalb vertretbar, dass der Gesetzgeber darauf verzichtet hat, den Anteil „versteckt armer“ Haushalte auf empirisch unsicherer Grundlage zu schätzen und auf diese Weise das monatliche Nettoeinkommen, das den Grenzwert für die Bestimmung der Referenzgruppe bildet, höher festzusetzen. Der Gesetzgeber bleibt freilich entsprechend seiner Pflicht zur Fortentwicklung seines Bedarfsermittlungssystems verpflichtet, bei der Auswertung künftiger Einkommens- und Verbrauchsstichproben darauf zu achten, dass Haushalte, deren Nettoeinkommen unter dem Niveau der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch und dem Sozialgesetzbuch

Zwölftes Buch inklusive der Leistungen für Unterkunft und Heizung liegt, aus der Referenzgruppe ausgeschieden werden.

170

cc) Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass die in den einzelnen Abteilungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe erfassten Ausgaben des untersten Quintils nicht vollständig, sondern als regelleistungsrelevanter Verbrauch nur zu einem bestimmten Prozentsatz in die Bemessung der Regelleistung einfließen. Allerdings muss der jeweilige Abschlag sachlich gerechtfertigt sein. So kann das Existenzminimum nicht allein durch die Regelleistung, sondern durch andere soziale Leistungen, zum Beispiel zur Kostendeckung von Unterkunft und Heizung, gesichert werden; dann ist es gerechtfertigt, derartige in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe erfasste Ausgaben bei der Regelleistung nicht zu berücksichtigen. Aus dem gleichen Grund können auch solche Ausgaben abgesetzt werden, denen in anderen Gesetzen durch Rechtsansprüche auf Leistungen oder auf Kostenbefreiung hinreichend Rechnung getragen wird.

171

Die wertende Entscheidung, welche Ausgaben zum Existenzminimum zählen, hat der Normgeber sachgerecht und vertretbar zu treffen. Kürzungen von Ausgabepositionen in den Abteilungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe bedürfen zu ihrer Rechtfertigung einer empirischen Grundlage. Der Gesetzgeber darf Ausgaben, welche die Referenzgruppe tätigt, nur dann als nicht relevant einstufen, wenn feststeht, dass sie anderweitig gedeckt werden oder zur Sicherung des Existenzminimums nicht notwendig sind. Auch die Höhe einer Kürzung muss sich aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe oder aus einer anderen, zuverlässigen Erhebung ergeben. Eine Schätzung auf fundierter empirischer Grundlage ist dabei nicht ausgeschlossen; Schätzungen „ins Blaue hinein“ laufen jedoch einem Verfahren realitätsgerechter Ermittlung zuwider und verstoßen deshalb gegen Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG. Damit geprüft werden kann, ob die vom Gesetzgeber getroffenen Wertungen und Entscheidungen der verfassungsrechtlichen Garantie eines menschenwürdigen Existenzminimums entsprechen, trifft den Normgeber die Obliegenheit, sie nachvollziehbar zu begründen; das ist vor allem zu fordern, wenn er von seiner selbst gewählten Methode abweicht.

172

Dem Statistikmodell liegt bei der Bildung des regelleistungsrelevanten Verbrauchs die Überlegung zugrunde, dass der individuelle Bedarf eines Hilfebedürftigen in einzelnen Ausgabepositionen vom durchschnittlichen Verbrauch abweichen kann, der Gesamtbetrag der Regelleistung es aber ermöglicht, einen überdurchschnittlichen Bedarf in einer Position durch einen unterdurchschnittlichen Bedarf in einer anderen auszugleichen. Der Gesetzgeber muss deshalb die regelleistungsrelevanten Ausgabepositionen und -beträge so bestimmen, dass ein interner Ausgleich möglich bleibt.

173

4. Die Regelleistung von 345 Euro nach § 20 Abs. 2 1. Halbsatz SGB II a.F. ist nicht in verfassungsgemäßer Weise ermittelt worden, weil von den Strukturprinzipien des Statistikmodells, das der Gesetzgeber selbst gewählt und zur Grundlage seiner Bemessung des

notwendigen Existenzminimums gemacht hat, ohne sachliche Rechtfertigung abgewichen worden ist.

174

a) Der in § 2 Abs. 2 Regelsatzverordnung 2005 festgesetzte regelsatz- und damit zugleich regelleistungsrelevante Verbrauch beruht nicht auf einer tragfähigen Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998.

175

aa) In ihren Abteilungen 03 (Bekleidung und Schuhe), 05 (Einrichtungsgegenstände etc.), 08 (Nachrichtenübermittlung), 09 (Freizeit, Unterhaltung und Kultur) und 12 (andere Waren und Dienstleistungen) wurden in einzelnen Ausgabepositionen (Bekleidung; Möbel und Einrichtungsgegenstände; Telefon-, Faxgeräte, Anrufbeantworter; Spiele, Spielzeuge und Hobbywaren; Finanzdienstleistungen) prozentuale Abschläge für nicht regelleistungsrelevante Güter und Dienstleistungen (Pelze und Maßkleidung; Campingmöbel und Kunstgegenstände; Faxgeräte; Sportboote und Segelflugzeuge; Steuerberaterkosten) vorgenommen, ohne dass feststand, ob das unterste Quintil der Einpersonenhaushalte überhaupt solche Ausgaben getätigt hat. Der Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 konnte man dies, wie die Bundesregierung in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat, nicht entnehmen, da derartige Ausgaben nicht gesondert erfasst wurden. Der Verordnungsgeber hat damit einen Anteil angeblich nicht der Sicherung des Existenzminimums dienender Ausgaben ohne hinreichende Tatsachengrundlage „ins Blaue hinein“ geschätzt und abgezogen, so dass von einer schlüssigen Ermittlung des regelleistungsrelevanten Verbrauchs insoweit keine Rede sein kann.

176

Selbst wenn im Zeitpunkt der Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 keine hinreichenden detaillierten Daten über die einzelnen Verbrauchspositionen vorhanden gewesen sein sollten, wie die Bundesregierung vorgetragen hat, rechtfertigte dies freihändige Schätzungen nicht. Vielmehr hätte eine nicht ausreichende Datengrundlage den Gesetzgeber veranlassen müssen, zur Wahrung der verfassungsrechtlichen Garantie eines menschenwürdigen Existenzminimums auf geschätzte Abschläge insoweit zu verzichten. Diesen Weg hat der Verordnungsgeber später auch bei der Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 eingeschlagen.

177

bb) Die Abschläge in der Abteilung 04 (Wohnen, Wasser, Strom, Gas und andere Brennstoffe) bei der Ausgabenposition Strom (Kürzung um 15 %) und in der Abteilung 07 (Verkehr) bei der Ausgabenposition Ersatzteile und Zubehör für Privatfahrzeuge (Kürzung um 80 %) sind ebenfalls nicht tragfähig begründet. Zwar lassen sich den Materialien Erwägungen entnehmen, die eine Kürzung dieser Verbrauchsausgaben dem Grunde nach vertretbar erscheinen lassen. Die Abschläge sind jedoch in ihrer Höhe nicht empirisch belegt.

178

So wurden Ausgaben für Strom, wie aus späteren Erläuterungen deutlich wird (vgl. Ausschussdrucksache 16(11)286, S. 10), gekürzt, weil in manchen Haushalten mit Strom auch geheizt, der Bedarf für Heizung jedoch durch Leistungen nach § 22 Abs. 1 SGB II gedeckt wird. Warum aber gerade mit 85 % der Durchschnittsaufwendungen für Strom „bei wirtschaftlichem Verhalten die Kosten für Haushaltsenergie gedeckt werden" könnten (so die Erläuterungen in Ausschussdrucksache 16(11)286, S. 10), geht aus den Erwägungen nicht hervor.

179

Die Ausgabeposition „Ersatzteile und Zubehör für Privatfahrzeuge" umfasst Aufwendungen für Kraftfahrzeuge und für Fahrräder. Von ihr wurden 80 % als Aufwand für nicht existenznotwendige Kraftfahrzeuge abgesetzt. Dem liegt die vertretbare Wertung zugrunde, dass ein Kraftfahrzeug zur Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums nicht erforderlich ist. Ein Wertungswiderspruch zu § 12 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 SGB II, wonach ein angemessenes Kraftfahrzeug als Vermögen nicht zu berücksichtigen ist, liegt darin nicht. Wenn der Gesetzgeber Hilfebedürftigkeit ohne verfassungsrechtliche Verpflichtung auch bei Besitz bestimmter Vermögensgegenstände annimmt, zwingt ihn seine Entscheidung nicht zugleich, die Kosten für deren Unterhaltung bedarfserhöhend zu berücksichtigen. Wenn der Gesetzgeber hingegen den Anteil für Fahrräder berücksichtigen, denjenigen für Kraftfahrzeuge aber ausscheiden will, muss er beide Anteile realitätsgerecht ermitteln. Der Begründung zum Entwurf der Regelsatzverordnung 2005 lässt sich jedoch nicht entnehmen, auf welchen empirischen Daten es beruht, dass die Ausgaben für privat genutzte Kraftfahrzeuge 80 % dieser Ausgabeposition ausmachen. Auch berücksichtigt ein solcher Abschlag nicht, dass bei Einsparung der Kosten eines Kraftfahrzeugs die Kosten des Hilfebedürftigen für den öffentlichen Personenverkehr ansteigen können. Der Abschlag ist daher nicht nachvollziehbar und ungerechtfertigt.

180

cc) Schließlich ist weder aus der Begründung zur Regelsatzverordnung 2005 noch aus anderen Erläuterungen ersichtlich, warum die in der Abteilung 10 (Bildungswesen) in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 erfassten Ausgaben bei der Bildung des regelleistungsrelevanten Verbrauchs vollständig unberücksichtigt blieben. Gleiches gilt für die in der Abteilung 09 (Freizeit, Unterhaltung und Kultur) enthaltene Position „Außerschulischer Unterricht in Sport und musischen Fächern" (vgl. Ausschussdrucksache 16(11)286, S. 14 f., 22). Dass der Gesetzgeber die Wertungsentscheidung getroffen hätte, diese Ausgaben seien nicht zur Sicherung des Existenzminimums erforderlich, geht weder aus den Materialien noch aus der Einlassung der Bundesregierung im Verfahren hervor. Ebenso wenig ist dokumentiert, dass er davon ausgegangen wäre, der entsprechende Bedarf sei durch Rechtsansprüche von dritter Seite gedeckt. Die Nichtberücksichtigung einer gesamten Abteilung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe weicht aber in einer Weise vom Statistikmodell ab, die einer besonderen Begründung bedurft hätte.

181

Die nachgeschobene Erwägung der Bundesregierung, dass die Bedarfsdeckung insoweit den Ländern obliege, weil diese für das Bildungswesen zuständig seien, ist nicht tragfähig. Durch den Erlass des Sozialgesetzbuchs Zweites Buch hat der Bundesgesetzgeber von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG abschließend Gebrauch

gemacht. Dies folgt aus § 1 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Nr. 2 SGB II, wonach die Grundsicherung für Arbeitsuchende den Lebensunterhalt sichern soll, sowie aus § 3 Abs. 3 Satz 1 2. Halbsatz SGB II in der seit dem 1. August 2006 geltenden Fassung, wonach „die nach diesem Buch vorgesehenen Leistungen den Bedarf der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und der mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen decken“. Auch § 20 Abs. 1 SGB II, die Vorschriften über die Abgrenzung zu den Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (§ 5 Abs. 2, § 28 Abs. 1 Satz 1 SGB II, § 21 SGB XII) sowie die Entstehungsgeschichte des Sozialgesetzbuchs Zweites Buch belegen, dass der Bundesgesetzgeber im Sozialgesetzbuch Zweites Buch das Existenzminimum vollständig sichern wollte. Der Bund trägt dementsprechend die Verantwortung für die Sicherstellung des gesamten menschenwürdigen Existenzminimums. Dieser Verantwortung kann er sich nicht durch eine abstrakte Verweisung auf konkurrierende Landeskompetenzen entziehen, die er den Ländern durch sein eigenes Gesetz bereits versperrt hat, und mit dieser Begründung von der Berücksichtigung solcher Ausgaben absehen, die nach seinen eigenen normativen Wertungen zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums notwendig sind.

182

Aus Art. 104a Abs. 1 GG folgt nichts anderes. Zwar besitzen die Länder im Schul- und Bildungswesen nicht nur die Gesetzgebungs-, sondern auch die Verwaltungskompetenz, so dass sie nach Art. 104a Abs. 1 GG die Ausgaben dafür zu tragen haben. Die Vorschrift verteilt jedoch zwischen den Gebietskörperschaften des Bundesstaates nur die Ausgabenlast. Die Länder haben ihre Schulen und sonstigen Bildungseinrichtungen zu finanzieren. Aus Art. 104a Abs. 1 GG folgt aber keine fürsorgerechtliche Pflicht, hilfebedürftige Personen, die Schulen besuchen und sonstige Bildungseinrichtungen benutzen, mit den dafür notwendigen finanziellen Mitteln auszustatten. Zudem würde erst ein anderweitiger gesetzlicher Anspruch auf Leistungen zum Lebensunterhalt die Pflicht des Bundes mindern, weil das menschenwürdige Existenzminimum von Verfassungs wegen durch Rechtsansprüche gewährleistet sein muss. Solche ergänzenden Ansprüche aufgrund von Ländergesetzen sind nicht ersichtlich.

183

b) Sozialgesetzbuch Zweites Buch und Regelsatzverordnung 2005 weichen auch insofern in unvertretbarer Weise von den Strukturprinzipien der statistischen Ermittlungsmethode ab, als sie bestimmen, den nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 ermittelten Gesamtbetrag des regelleistungsrelevanten Verbrauchs entsprechend der Steigerung des aktuellen Rentenwerts im Zeitraum vom 1. Juli 1999 bis zum 1. Juli 2003 auf den Stand des 1. Juli 2003 hochzurechnen, so dass aufgrund der unterbliebenen Rentenanpassung zum 1. Juli 2004 Regelsatz und Regelleistung für die Zeit ab dem 1. Januar 2005 nicht heraufgesetzt wurden.

184

aa) Die Orientierung an der Entwicklung des aktuellen Rentenwerts nach § 68 SGB VI stellt einen sachwidrigen Maßstabswechsel dar. Während die statistische Ermittlungsmethode nach § 28 Abs. 3 Satz 2 SGB XII auf Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten abstellt, setzt eine Fortschreibung nach dem aktuellen Rentenwert nach § 68 Abs. 1 Satz 3 SGB VI an den Faktoren der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter, des Beitragssatzes zur allgemeinen Rentenversicherung, in der Zeit vom 1. Juli 2005 bis zum

1. Juli 2013 zusätzlich des Altersvorsorgeanteils (§ 255e SGB VI), und an einem Nachhaltigkeitsfaktor an. Bereits diese Faktoren stimmen nicht mit den nach § 28 SGB XII maßgeblichen Richtgrößen des Nettoeinkommens, des Verbrauchs und der Lebenshaltungskosten überein. Der aktuelle Rentenwert dient zudem nicht dazu, die zur Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums notwendigen Leistungen zu quantifizieren und entsprechend der Veränderung des Bedarfs jährlich fortzuschreiben. Er bezweckt vielmehr die Steuerung und Dämpfung der Rentenzahlungen nach allgemeinen wirtschaftlichen Faktoren, eine Erhaltung der Liquidität der Träger der Rentenversicherung sowie die Rücksichtnahme auf das Verhältnis von aktiven Arbeitnehmern zu den Beziehern von Altersrenten und dient dazu, Teilhabegerechtigkeit in einem Umlagesystem zu gewährleisten. Mit der Anknüpfung des aktuellen Rentenwerts an die Entwicklung der Bruttolöhne wird zwar in gewissem Maße die Wohlfahrtsentwicklung der Gesellschaft nachgezeichnet. Über die Veränderungen des notwendigen Bedarfs zur Deckung des Existenzminimums vermag die Entwicklung der Bruttolöhne jedoch keine Auskunft zu geben. Die in § 68 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 und 3 SGB VI und in § 255e SGB VI genannten Faktoren weisen keinen Bezug zum Existenzminimum auf. Die Faktoren aber, die das für die Bildung der Regelleistung maßgebliche Verbrauchsverhalten des untersten Quintils bestimmen, namentlich das zur Verfügung stehende Nettoeinkommen und die Preisentwicklung, spielen bei der Bestimmung des aktuellen Rentenwerts keine Rolle. Er ist deshalb zur realitätsgerechten Fortschreibung des Existenzminimums nicht tauglich.

185

bb) Weil die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 nur Aufschluss über die zur Deckung des Existenzminimums im Jahre 1998 notwendigen Leistungen gab und die Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 im Zeitpunkt der Verabschiedung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt noch nicht vorlagen, war es zwar verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, die Ergebnisse der Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 mittels einer anderen Methode auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Sozialgesetzbuchs Zweites Buch hochzurechnen. Dies rechtfertigt es jedoch nicht, auf die zur Bestimmung des Existenzminimums nicht geeignete Entwicklung des aktuellen Rentenwerts abzustellen. Vielmehr stehen andere, sachgerechtere Anpassungsmechanismen zur Verfügung, welche die Bedarfsentwicklung zwischen zwei Einkommens- und Verbrauchsstichproben in größerer Nähe zu den Kriterien der Regelleistungsfestlegung nachzeichnen können.

186

Mit dem Statistikmodell eher vereinbar wäre beispielsweise eine Hochrechnung anhand der Preisentwicklung in den Ausgabepositionen, aus denen sich der regelleistungsrelevante Verbrauch zusammensetzt. Diese Methode hat der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge anlässlich der Einführung des Statistikmodells zum 1. Juli 1990 angewandt. Auch wenn dabei die Konzentration auf das tatsächliche Ausgabeverhalten des untersten Quintils verloren geht, wird der Grundgedanke des Statistikmodells insoweit fortgeführt. Denn allgemeine Preissteigerungen bei den Gütern und Dienstleistungen werden dazu führen, dass die Kosten des untersten Quintils der Einkommensbezieher zur Abdeckung ihres Existenzminimums steigen.

187

Aufschluss über statistische Veränderungen des Verbrauchsverhaltens könnten auch die Daten aus den Laufenden Wirtschaftsrechnungen der Statistischen Ämter in Deutschland bringen. Im Rahmen der Laufenden Wirtschaftsrechnungen werden bundesweit 8.000 Haushalte unter anderem zu ihren Einnahmen und Ausgaben befragt; jeweils 2.000 Haushalte führen drei Monate hintereinander ähnlich wie bei der Erhebung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ein Haushaltsbuch. Diese Daten der Laufenden Wirtschaftsrechnungen könnten sogar strukturell der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ähnliche Erkenntnisse zur Fortschreibung der Regelleistung liefern.

188

5. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht genügende Ermittlung der Regelleistung nach § 20 Abs. 2 1. Halbsatz SGB II a.F. wirkt in der abgeleiteten Regelleistung nach § 20 Abs. 3 Satz 1 SGB II a.F. für in Bedarfsgemeinschaft zusammenlebende Partner fort mit der Folge, dass auch dieser Betrag von 311 Euro nicht Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG genügt.

189

Die Annahme des Gesetzgebers, dass der zur Sicherung des Existenzminimums zu deckende Bedarf für zwei Partner insgesamt 180 % des entsprechenden Bedarfs eines Alleinstehenden beträgt, kann sich allerdings auf eine ausreichende empirische Grundlage stützen. Dieser Betrag beruht auf der modifizierten Differenzrechnung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, die der Regelung des § 2 Abs. 3 Regelsatzverordnung 1990 zugrunde lag. Der Deutsche Verein hat diesen Wert ermittelt, indem er als Referenzgruppe Ehegatten ohne Kinder mit einem verfügbaren Nettoeinkommen über der Sozialhilfeschwelle gewählt, für sie den regelleistungsrelevanten Verbrauch entsprechend dem Verfahren wie bei einem Alleinstehenden bestimmt, d.h. nur die einzelnen Ausgabepositionen in den einzelnen Abteilungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe berücksichtigt hat, die auch bei einem Alleinstehenden berücksichtigt wurden, und anschließend die Differenz zwischen den Beträgen für Ehegatten und für Alleinstehende gebildet hat. Diese Methode ist zur Bestimmung des Existenzminimums von in Bedarfsgemeinschaft lebenden Partnern ohne Kinder geeignet.

190

6. Das von der Regelleistung nach § 20 Abs. 2 1. Halbsatz SGB II a.F. abgeleitete Sozialgeld für Kinder nach § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 1. Alt. SGB II a.F. von 207 Euro genügt ebenfalls Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG nicht, weil es von der bereits beanstandeten Regelleistung in Höhe von 345 Euro abgeleitet ist. Darüber hinaus beruht die Vorschrift, dass das Sozialgeld für Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 60 % der Regelleistung für einen alleinstehenden Erwachsenen beträgt, auf keiner vertretbaren Methode zur Bestimmung des Existenzminimums eines Kindes im Alter bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres.

191

a) Der Gesetzgeber hat weder für das Sozialgesetzbuch Zweites Buch noch für die Regelsatzverordnung 2005 das Existenzminimum eines minderjährigen Kindes, das mit seinen Eltern in häuslicher Gemeinschaft zusammen lebt, ermittelt, obwohl schon

Alltagserfahrungen auf einen besonderen kinder- und alterspezifischen Bedarf hindeuten. Kinder sind keine kleinen Erwachsenen. Ihr Bedarf, der zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums gedeckt werden muss, hat sich an kindlichen Entwicklungsphasen auszurichten und an dem, was für die Persönlichkeitsentfaltung eines Kindes erforderlich ist. Der Gesetzgeber hat jegliche Ermittlungen hierzu unterlassen. Sein vorgenommener Abschlag von 40 % gegenüber der Regelleistung für einen Alleinstehenden beruht auf einer freihändigen Setzung ohne irgendeine empirische und methodische Fundierung.

192

aa) Ein zusätzlicher Bedarf ist vor allem bei schulpflichtigen Kindern zu erwarten. Notwendige Aufwendungen zur Erfüllung schulischer Pflichten gehören zu ihrem existentiellen Bedarf. Ohne Deckung dieser Kosten droht hilfebedürftigen Kindern der Ausschluss von Lebenschancen, weil sie ohne den Erwerb der notwendigen Schulmaterialien, wie Schulbücher, Schulhefte oder Taschenrechner, die Schule nicht erfolgreich besuchen können. Bei schulpflichtigen Kindern, deren Eltern Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch beziehen, besteht die Gefahr, dass ohne hinreichende staatliche Leistungen ihre Möglichkeiten eingeschränkt werden, später ihren Lebensunterhalt aus eigenen Kräften bestreiten zu können. Dies ist mit Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG nicht vereinbar.

193

bb) Die Verweisung auf die OECD-Skala in der Begründung zur Regelsatzverordnung (vgl. BRDrucks 206/04, S. 10 f.) genügt nicht zur Rechtfertigung, dass das Sozialgesetzbuch Zweites Buch hilfebedürftige Kinder lediglich in zwei Alterstufen bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres und von 14 Jahren bis Vollendung des 18. Lebensjahres einteilt und die Leistungen danach differenziert. Die Altersgruppeneinteilung der OECD-Skala dient lediglich als Aufteilungsschlüssel, um ein Haushaltseinkommen einzelnen Haushaltsangehörigen zuzuordnen und Armutsberechnungen im internationalen Vergleich anzustellen (vgl. Strengmann-Kuhn, ZSR 2006, S. 439 <441 f.>). Über den Bedarf von Kindern unterschiedlicher Altersstufen gibt die OECD-Skala dagegen keine Auskunft. Sie sagt nichts darüber aus, welche Leistungen zur Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums eines Kindes erforderlich sind, vor allem nicht, warum der Bedarf von Kindern bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres bei 60 % des Bedarfs eines Alleinstehenden liegen soll.

194

cc) Die Verweisung auf die Untersuchung von Münnich/Krebs „Ausgaben für Kinder in Deutschland - Berechnungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998“ (Wirtschaft und Statistik 2002, S. 1080 ff.) zur Begründung der Anteile von 60 % und 80 % für Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres einerseits und bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres anderseits geht aus mehreren Gründen fehl. Zum Einen teilt die Studie selbst Kinder in drei Altersgruppen ein (unter 6 Jahren; 6 bis 12 Jahren; 12 bis 18 Jahren; vgl. Münnich/Krebs, a.a.O., S. 1090 f.). Ihr lässt sich zum Anderen nicht entnehmen, dass Kinder im Alter von 14 Jahren bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres um ein Drittel höhere Ausgaben verursachen als jüngere Kinder. Sogar die allgemeiner gehaltene Aussage, dass ältere Kinder um ein Drittel höhere Ausgaben verursachen als jüngere Kinder, wird von ihr nicht getragen. Sie stellt vielmehr fest, dass sich die Ausgaben für den privaten Konsum eines

Kindes generell mit steigendem Lebensalter erhöhen und dass sie im Vergleich zwischen Kindern unter 6 Jahren (1. Altersgruppe) und Kindern zwischen 12 und 18 Jahren (3. Altersgruppe) bei Alleinerziehenden mit einem Kind um mehr als ein Drittel und bei Paaren mit einem Kind fast um die Hälfte wachsen (vgl. Münnich/Krebs, a.a.O., S. 1089, 1091). Die Studie befasst sich darüber hinaus gar nicht mit dem existentiellen Bedarf von Kindern. Sie untersucht die Ausgaben aller Einkommensschichten und hebt hervor, dass höhere Ausgaben in Haushalten mit älteren Kindern auch darauf zurückzuführen sind, dass deren Eltern wegen ihrer längeren Berufstätigkeit regelmäßig höhere Einkommen erzielen als die Eltern von Kleinkindern (vgl. Münnich/Krebs, a.a.O., S. 1092).

195

dd) Der Ansatz eines Wertes von 60 % der Regelleistung beim Sozialgeld für Kinder kann auch nicht mit der Erwägung gerechtfertigt werden, dieser Wert lehne sich an § 2 Abs. 3 Regelsatzverordnung 1990 an, berücksichtige aber die praktischen Erfahrungen aus dessen Anwendung, wonach der Unterschied zwischen den Leistungen für kleinere und größere Kinder als zu erheblich empfunden und der Kostenersparnis durch gemeinsames Wirtschaften in der Vergangenheit nicht ausreichend Rechnung getragen worden sei.

196

Für die Abweichung von § 2 Abs. 3 Regelsatzverordnung 1990, der seinerseits auf der modifizierten Differenzrechnung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge beruhte, konnten sich das Sozialgesetzbuch Zweites Buch und die Regelsatzverordnung 2005 auf keine empirische Grundlage stützen. Eine Untersuchung des Bedarfs von kleineren und größeren Kindern hatte nicht stattgefunden. In besonderem Maße rechtfertigungsbedürftig wäre vor allem die Bildung einer einheitlichen Altersgruppe von Kindern bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres gewesen, da sich der Bedarf eines schulpflichtigen Kindes in der Pubertät offensichtlich von dem Bedarf eines Säuglings oder eines Kleinkindes unterscheidet. Zudem hätte der Umstand, dass der Gesetzgeber beispielsweise im Unterhaltsrecht zwischen Kindern bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres und Kindern ab Beginn des 7. Lebensjahres differenziert (vgl. § 1612a Abs. 1 Satz 3 BGB n.F., § 1612a Abs. 3 Satz 1 BGB a.F. und § 2 Abs. 1 Satz 1 UnterhVG), Anlass gegeben, die Bildung einer einheitlichen Altersgruppe bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres zu hinterfragen.

197

Vor allem ist ein altersspezifischer Bedarf für Kinder einzustellen, welche die Schule besuchen. Wie bereits ausgeführt macht die Zuständigkeit der Länder für das Schul- und Bildungswesen die fürsorgerechtliche Berücksichtigung dieses Bedarfs nicht entbehrlich. Die Zuständigkeit der Länder betrifft überdies den personellen und sachlichen Aufwand für die Institution Schule und nicht den individuellen Bedarf eines hilfebedürftigen Schülers. Der Bundesgesetzgeber könnte erst dann von der Gewährung entsprechender Leistungen absehen, wenn sie durch landesrechtliche Ansprüche substituiert und hilfebedürftigen Kindern gewährt würden. Dann könnte eine einrichtungsbezogene Gewährung von Leistungen durch die Länder, zum Beispiel durch Übernahme der Kosten für die Beschaffung von Lernmitteln oder durch ein kostenloses Angebot von Nachhilfeunterricht, durchaus ein sinnvolles Konzept jugendnaher Hilfeleistung darstellen, das gewährleistet, dass der tatsächliche Bedarf gedeckt wird. Solange und soweit dies jedoch nicht der Fall ist, hat der Bundesgesetzgeber, der mit dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch ein Leistungssystem schaffen wollte, welches das

Existenzminimum vollständig gewährleistet, dafür Sorge zu tragen, dass mit dem Sozialgeld dieser zusätzliche Bedarf eines Schulkindes hinreichend abgedeckt ist.

198

Es wäre durchaus möglich gewesen, den existentiellen Bedarf eines Kindes im Zeitpunkt der Schaffung des Sozialgesetzbuchs Zweites Buch realitätsgerecht zu ermitteln. Die modifizierte Differenzrechnung, die § 2 Abs. 3 Regelsatzverordnung 1990 zugrunde lag, bezog bereits das Verbrauchsverhalten von Ehepaaren mit einem Kind in die Bemessung auf der Grundlage des Statistikmodells ein. Diese Methode hätte weiterentwickelt werden können, um den kinderspezifischen Bedarf zu berücksichtigen. Bei ihrer Anwendung hätte dem Gesetzgeber hinreichend Zeit zur Verfügung gestanden, seiner Pflicht zur realitätsgerechten Ermittlung des Bedarfs eines Kindes zu genügen. Spätere Entwicklungen belegen, dass eine rasche, realitätsgerechte Ermittlung des kinderspezifischen Bedarfs auf der Grundlage damals verfügbarer Daten und Methoden möglich gewesen wäre. Das federführende Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat zum Beispiel eine Methode zur Bestimmung der Regelleistung für Kinder nach dem Statistikmodell für § 74 SGB II entwickelt. Das Problem, dass die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe nur haushaltsbezogene Daten liefert, Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG jedoch eine individuelle Ermittlung der notwendigen Leistungen fordert, hat es dadurch gelöst, dass es die statistischen Haushaltsausgaben, soweit sie als regelleistungsrelevant eingestuft wurden, nach einem schon im Jahre 2002 vorhandenen Verteilungsschlüssel auf Eltern und Kinder verteilt hat. Der Verteilungsschlüssel ist für die Untersuchung „Ausgaben für Kinder in Deutschland - Berechnungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998“ entwickelt und Ende 2002 veröffentlicht worden (vgl. Münnich/Krebs, Wirtschaft und Statistik 2002, S. 1080 <1083 ff.>). Es ist nicht ersichtlich, warum der Entwurf des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt diesen Verteilungsschlüssel nicht schon zur Bestimmung von Regelsätzen für Kinder aus den Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 hätte heranziehen und eine entsprechende Berechnung, wie sie Ende 2008 auf der Grundlage der Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 durchgeführt worden ist, vornehmen können. Vor allem die Schnelligkeit, mit der die Sonderauswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 am Ende des Jahres 2008 gelungen ist, belegt, dass sie bereits im Jahre 2003 hätte erfolgen können.

III.

199

Die Verfassungsverstöße sind in der Zwischenzeit weder durch die Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 und die Neubestimmung des regelsatzrelevanten Verbrauchs in § 2 Abs. 2 Regelsatzverordnung 2007 (1.) noch durch die Mitte 2009 in Kraft getretenen §§ 24a und 74 SGB II (2.) beseitigt worden.

200

1. a) Die Regelsatzverordnung 2007 verzichtet zwar nunmehr in den Abteilungen 03 (Bekleidung und Schuhe), 08 (Nachrichtenübermittlung) und 09 (Freizeit, Unterhaltung und Kultur) auf die Kürzung von als regelsatzrelevant bewerteten Ausgabepositionen und berücksichtigt sie zu 100 % (vgl. Ausschussdrucksache 16(11)286, S. 9 f., 13 ff.). „Ins Blaue hinein“ geschätzte Abschläge kommen also nicht mehr vor. Auch macht eine Aufschlüsselung

der Ausgaben in der Abteilung 07 (Verkehr) für Fahrräder einerseits und Kraftfahrzeuge andererseits einen geschätzten Abschlag für Ersatzteile und Zubehör von Kraftfahrzeugen entbehrlich (vgl. Ausschussdrucksache 16(11)286, S. 13). Doch der Abschlag bei den Ausgaben für ein Kraftfahrzeug lässt weiterhin außer Acht, dass dadurch Mehrkosten für die Nutzung des öffentlichen Personenverkehrs entstehen, die in der Verbrauchsstichprobe nicht enthalten und damit nicht berücksichtigt sind. Des Weiteren werden die bereits bei der Bestimmung des regelleistungsrelevanten Verbrauchs in § 2 Abs. 2 Regelsatzverordnung 2005 bemängelten Abschläge in den Abteilungen 04 (Wohnung, Energie, Wohnungsinstandhaltung), 05 (Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände) und 12 (andere Waren und Dienstleistungen) (vgl. dazu oben II. 4. a) aa) bis bb)) beibehalten (vgl. Ausschussdrucksache 16(11)286, S. 10 ff., 16), und die Abteilung 10 (Bildungswesen) bleibt weiterhin ohne Begründung gänzlich unberücksichtigt.

201

b) Nach der Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 unterblieb eine Erhöhung des Eckregelsatzes, weil der Verordnungsgeber den aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe für das Jahr 2003 ermittelten Betrag von 345 Euro bis zum 30. Juni 2007 mit der Begründung übernahm, seit dem 1. Juli 2003 habe sich der aktuelle Rentenwert nicht erhöht. Damit setzt sich der Strukturfehler in der Fortschreibung des existenznotwendigen Bedarfs fort, der bereits der Regelleistung nach § 20 Abs. 2 1. Halbsatz SGB II a.F. und dem seit dem 1. Januar 2005 geltenden Eckregelsatz anhaftete.

202

2. a) Das zum 1. Juli 2009 durch § 74 SGB II eingeführte Sozialgeld für Kinder ab Beginn des 7. bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres in Höhe von 70 % der Regelleistung nach § 20 Abs. 2 Satz 1 SGB II genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen bereits deshalb nicht, weil es sich von der fehlerhaft ermittelten Regelleistung nach § 20 Abs. 2 Satz 1 SGB II ableitet. Zwar dürfte der Gesetzgeber mit der Einführung einer dritten Altersstufe und der § 74 SGB II zugrunde liegenden Bemessungsmethode (siehe oben II. 6. b)) einer realitätsgerechten Ermittlung der notwendigen Leistungen für Kinder im schulpflichtigen Alter näher gekommen sein. Den Anforderungen an die Ermittlung des kinderspezifischen Bedarfs ist er dennoch nicht gerecht geworden, weil die gesetzliche Regelung an den Verbrauch für einen erwachsenen Alleinstehenden anknüpft. Die Befristung des § 74 SGB II bis zum 31. Dezember 2011 deutet darauf hin, dass der Gesetzgeber selbst davon ausging, keine dauerhafte und methodisch konsequente Lösung gefunden zu haben.

203

b) Die Regelung des § 24a SGB II fügt sich methodisch nicht in das Bedarfssystem des Sozialgesetzbuchs Zweites Buch ein. Diese Leistungen für die Schule setzen voraus, dass entweder das schulpflichtige Kind oder ein Elternteil Anspruch auf Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch haben. Der schulische Bedarf selbst kann also Hilfebedürftigkeit nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch nicht auslösen. Wie die Bundesregierung in der mündlichen Verhandlung verdeutlicht hat, liegt § 24a SGB II die Vorstellung zugrunde, der notwendige Schulbedarf gehöre nicht zu dem durch Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch sicherzustellenden Existenzminimum eines Kindes. Dies ist jedoch, wie bereits ausgeführt, mit Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG nicht vereinbar. Zudem hat der Gesetzgeber den notwendigen Schulbedarf eines Kindes

bei Erlass des § 24a SGB II nicht empirisch ermittelt. Weder die Begründung des Entwurfs zum Familienleistungsgesetz noch die Stellungnahme der Bundesregierung geben an, wie sich der Betrag von 100 Euro pro Jahr zusammen setzt; er wurde offensichtlich freihändig geschätzt.

IV.

204

Es ist mit Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG zudem unvereinbar, dass im Sozialgesetzbuch Zweites Buch eine Regelung fehlt, die einen Anspruch auf Leistungen zur Sicherstellung eines zur Deckung des menschenwürdigen Existenzminimums unabweisbaren, laufenden, nicht nur einmaligen, besonderen Bedarfs vorsieht. Ein solcher ist für denjenigen Bedarf erforderlich, der nicht schon von den §§ 20 ff. SGB II abgedeckt wird, weil die Einkommens- und Verbrauchsstatistik, auf der die Regelleistung beruht, allein den Durchschnittsbedarf in üblichen Bedarfssituationen widerspiegelt, nicht aber einen darüber hinausgehenden, besonderen Bedarf aufgrund atypischer Bedarfslagen.

205

1. Die Gewährung einer Regelleistung als Festbetrag ist grundsätzlich zulässig. Bei der Ordnung von Massenerscheinungen darf der Gesetzgeber typisierende und pauschalierende Regelungen treffen (vgl. BVerfGE 87, 234 <255 f.>; 100, 59 <90>; 195 <205>). Dies gilt auch für Leistungen zur Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Allerdings verlangt Art. 1 Abs. 1 GG, der die Menschenwürde jedes einzelnen Individuums ohne Ausnahme schützt, dass das Existenzminimum in jedem Einzelfall sichergestellt wird. Der Hilfebedürftige, dem ein pauschaler Geldbetrag zur Verfügung gestellt wird, kann über seine Verwendung im Einzelnen selbst bestimmen und einen gegenüber dem statistisch ermittelten Durchschnittsbetrag höheren Bedarf in einem Lebensbereich durch geringere Ausgaben in einem anderen ausgleichen. Dies ist ihm auch zumutbar. Dass sich der Gesamtbetrag aus statistisch erfassten Ausgaben in den einzelnen Abteilungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe zusammensetzt, bedeutet nicht, dass jedem Hilfebedürftigen die einzelnen Ausgabenpositionen und -beträge stets uneingeschränkt zur Verfügung stehen müssen. Es ist vielmehr dem Statistikmodell eigen, dass der individuelle Bedarf eines Hilfebedürftigen vom statistischen Durchschnittsfall abweichen kann. Die regelleistungsrelevanten Ausgabepositionen und -beträge sind von vornherein als abstrakte Rechengrößen konzipiert, die nicht bei jedem Hilfebedürftigen exakt zutreffen müssen, sondern erst in ihrer Summe ein menschenwürdiges Existenzminimum gewährleisten sollen. Wenn das Statistikmodell entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben angewandt und der Pauschalbetrag insbesondere so bestimmt worden ist, dass ein Ausgleich zwischen verschiedenen Bedarfspositionen möglich ist (vgl. hierzu vor allem II. 3. b) cc)), kann der Hilfebedürftige in der Regel sein individuelles Verbrauchsverhalten so gestalten, dass er mit dem Festbetrag auskommt; vor allem hat er bei besonderem Bedarf zuerst auf das Ansparpotential zurückzugreifen, das in der Regelleistung enthalten ist.

206

2. a) Ein pauschaler Regelleistungsbetrag kann jedoch nach seiner Konzeption nur den durchschnittlichen Bedarf decken. Der nach dem Statistikmodell ermittelte Festbetrag greift auf eine Einkommens- und Verbrauchsstichprobe zurück, die nur diejenigen Ausgaben

widerspiegelt, die im statistischen Mittel von der Referenzgruppe getätigt werden. Ein in Sonderfällen auftretender Bedarf nicht erfasster Art oder atypischen Umfangs wird von der Statistik nicht aussagekräftig ausgewiesen. Auf ihn kann sich die Regelleistung folglich nicht erstrecken. Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG gebietet jedoch, auch einen unabweisbaren, laufenden, nicht nur einmaligen, besonderen Bedarf zu decken, wenn dies im Einzelfall für ein menschenwürdiges Existenzminimum erforderlich ist.

207

b) Die Gesamtheit der Regelungen des Sozialgesetzbuchs Zweites Buch erlaubt allerdings in der Regel auch die Deckung individuellen, besonderen Bedarfs. Sie ist jedoch hierzu nicht ausnahmslos im Stande. Zum Einen erfassen die neben dem Festbetrag im Sozialgesetzbuch Zweites Buch vorgesehenen Leistungen nur begrenzte, nicht aber alle vorkommenden Bedarfslagen, die ihrer Art nach in der Regelleistung nicht berücksichtigt sind. So betrifft § 21 SGB II lediglich bestimmte, abschließend aufgezählte (vgl. BSGE 100, 83 <91 Rn. 43>) Bedarfslagen. Durch die Gewährung eines Darlehens nach § 23 Abs. 1 SGB II wiederum können nur vorübergehende Spitzen besonderen Bedarfs aufgefangen werden. Zur Deckung eines dauerhaften, besonderen Bedarfs ist die Gewährung eines Darlehens hingegen ungeeignet (vgl. auch BSGE 97, 242 <248 f. Rn. 20>). Auch § 73 SGB XII bietet in der Auslegung, die er durch die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts gefunden hat, keine Gewähr, dass sämtliche atypischen Bedarfslagen berücksichtigt werden. Das Bundessozialgericht hat einen solchen Bedarf, der die Anwendung des § 73 SGB XII rechtfertigt, bislang nur für Kosten angenommen, die einem geschiedenen Elternteil zur Wahrnehmung seines Umgangsrechtes mit entfernt lebenden Kindern entstehen (vgl. BSGE 97, 242 <249 ff., Rn. 21 ff.>). Im Übrigen ist in Rechtsprechung und Literatur umstritten, ob und in welchen Fällen zusätzliche Leistungen nach § 73 SGB XII in Betracht kommen können (vgl. Gerenkamp/Kroker, NZS 2008, S. 28 <29>; Münder, NZS 2008, S. 617 <620>; siehe auch oben A. I. 4. b)). Für einen atypischen Bedarf außerhalb der Regelleistung des § 20 SGB II und der genannten zusätzlichen Hilfen enthält das Sozialgesetzbuch Zweites Buch also keinen Anspruch des Hilfebedürftigen.

208

Zum Anderen vermag die Regelleistung des § 20 SGB II nicht denjenigen besonderen, laufenden, nicht nur einmaligen und unabweisbaren Bedarf zu erfassen, der zwar seiner Art nach berücksichtigt wird, dies jedoch nur in durchschnittlicher Höhe. Tritt in Sondersituationen ein höherer, überdurchschnittlicher Bedarf auf, erweist sich die Regelleistung als unzureichend. Auch hier können einmalige oder kurzfristige Spitzen im Bedarf durch ein Darlehen nach § 23 Abs. 1 SGB II ausgeglichen werden. Bei einem längerfristigen, dauerhaften Bedarf ist das indessen nicht mehr möglich. Deshalb bedarf es neben den in §§ 20 ff. SGB II vorgegebenen Leistungen noch eines zusätzlichen Anspruchs auf Leistungen bei unabweisbarem, laufendem, nicht nur einmaligem und besonderem Bedarf zur Deckung des menschenwürdigen Existenzminimums. Er entsteht erst, wenn der Bedarf so erheblich ist, dass die Gesamtsumme der dem Hilfebedürftigen gewährten Leistungen - einschließlich der Leistungen Dritter und unter Berücksichtigung von Einsparmöglichkeiten des Hilfebedürftigen - das menschenwürdige Existenzminimum nicht mehr gewährleistet. Dieser zusätzliche Anspruch dürfte angesichts seiner engen und strikten Tatbestandsvoraussetzungen nur in seltenen Fällen entstehen.

209

Der Gesetzgeber hat wegen dieser Lücke in der Deckung des lebensnotwendigen Existenzminimums eine Härtefallregelung in Form eines Anspruchs auf Hilfeleistungen zur Deckung dieses besonderen Bedarfs für die nach § 7 SGB II Leistungsberechtigten vorzugeben.

D.

I.

210

1. Die vorgelegten Vorschriften über die Höhe der Regelleistung nach § 20 Abs. 2 1. Halbsatz und Abs. 3 Satz 1 und § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 1. Alt. SGB II a.F. sind mit dem Grundgesetz für unvereinbar zu erklären (vgl. § 82 Abs. 1 i.V.m. § 79 Abs. 1 und § 31 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG). Eine Nichtigerklärung (vgl. § 82 Abs. 1 i.V.m. § 78 BVerfGG) würde dazu führen, dass es an der nach Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG erforderlichen gesetzlichen Grundlage für die Gewährung von Leistungen zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums völlig fehlen würde und kein Hilfebedürftiger wegen des in § 31 SGB I angeordneten und durch die Verfassung vorgegebenen Gesetzesvorbehalts (vgl. C. I. 1. c)) Leistungen erhalten könnte. Damit würde ein Zustand geschaffen, der von der verfassungsmäßigen Ordnung noch weiter entfernt wäre als der bisherige (vgl. BVerfGE 99, 216 <244>; 119, 331 <382 f.> m.w.N.). Zudem stehen dem Gesetzgeber mehrere Möglichkeiten zur Verfügung, den festgestellten Verstoß gegen Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG zu beseitigen (vgl. BVerfGE 120, 125 <167>; 121, 317 <373>, jeweils m.w.N.).

211

Da nicht festgestellt werden kann, dass die gesetzlich festgesetzten Regelleistungsbeträge evident unzureichend sind, ist der Gesetzgeber nicht unmittelbar von Verfassungs wegen verpflichtet, höhere Leistungen festzusetzen. Er muss vielmehr ein Verfahren zur realitäts- und bedarfsgerechten Ermittlung der zur Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums notwendigen Leistungen entsprechend den aufgezeigten verfassungsrechtlichen Vorgaben durchführen und dessen Ergebnis im Gesetz als Leistungsanspruch verankern.

212

Wegen des gesetzgeberischen Gestaltungsermessens ist das Bundesverfassungsgericht nicht befugt, aufgrund eigener Einschätzungen und Wertungen gestaltend selbst einen bestimmten Leistungsbetrag festzusetzen. Die verfassungswidrigen Normen bleiben daher bis zu einer Neuregelung durch den Gesetzgeber weiterhin anwendbar.

213

2. a) Die genannten Rechtsfolgen sind im Interesse der Rechtsklarheit nach § 82 Abs. 1 in Verbindung mit § 78 Satz 2 BVerfGG auch für die späteren Fassungen und die Nachfolgeregelungen der vorgelegten Vorschriften auszusprechen (vgl. BVerfGE 99, 202 <216>; 216 <243>; 104, 126 <150>; 120, 125 <166 f.>, jeweils m.w.N.). Die Gründe, die zur Verfassungswidrigkeit von § 20 Abs. 2 1. Halbsatz und Abs. 3 Satz 1 und § 28 Abs. 1 Satz 3

Nr. 1 1. Alt. SGB II a.F. führen, treffen sowohl auf die - lediglich redaktionell geänderten - Vorschriften des § 20 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 SGB II in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 24. März 2006 (BGBl I S. 558) und des § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 1. Alt. SGB II in der Fassung des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009 (BGBl I S. 416), als auch auf die durch das zuletzt genannte Gesetz eingeführte, § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 SGB II n.F. ergänzende Vorschrift des § 74 SGB II zu. Gleiches gilt unabhängig von ihrer Rechtsnatur auch für die Bekanntmachungen über die Höhe der Regelleistungen nach § 20 Abs. 2 SGB II a.F. und § 20 Abs. 2 Satz 1 SGB II vom 1. September 2005 (BGBl I S. 2718), vom 20. Juli 2006 (BGBl I S. 1702), vom 18. Juni 2007 (BGBl I S. 1139), vom 26. Juni 2008 (BGBl I S. 1102) und vom 17. Juni 2009 (BGBl I S. 1342).

214

b) Die Regelung des § 20 Abs. 4 Satz 1 SGB II über die Anpassung der Regelleistung zwischen den alle fünf Jahre erhobenen Einkommens- und Verbrauchsstichproben nach der Veränderung des aktuellen Rentenwerts (§ 68 SGB VI), auf der die genannten Bekanntmachungen beruhen, ist zwar nicht eigenständiger Gegenstand der Vorlagen. Die Anpassungsregelung ist jedoch nach den Ausführungen zu C. II. 4. b) nicht mit Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG vereinbar. Der Gesetzgeber wird einen anderen Anpassungsmechanismus finden müssen, um seiner aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG folgenden Pflicht zur fortwährenden Überprüfung und Weiterentwicklung der festgesetzten Leistungen bei sich ändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu genügen.

215

3. Obwohl die Definition des durch die Regelleistung abgedeckten Bedarfs in § 20 Abs. 1 SGB II a.F. und in § 20 Abs. 1 SGB II in der Fassung des Gesetzes zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 20. Juli 2006 (BGBl I S. 1706) als solche verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist (vgl. C. II. 1.), müssen diese Regelungen in die Erklärung der Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz aufgenommen werden, da sie die in nicht verfassungskonformer Weise ermittelten Regelleistungsbeträge inhaltlich mitbestimmen (vgl. oben B. I. 1. a) cc)).

216

4. a) Der Gesetzgeber hat die Regelleistung in einem verfassungsgemäßen Verfahren bis zum 31. Dezember 2010 neu festzusetzen. Diese Frist muss für die Durchführung eines erneuten Verfahrens zur realitätsgerechten Bemessung der Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums angesichts der lebensbestimmenden Bedeutung der Regelung für eine sehr große Zahl von Menschen ausreichen. Falls der Gesetzgeber am Statistikmodell festhält, kann er auf die Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 zurückgreifen, die nach der Auskunft des Statistischen Bundesamtes im Herbst 2010 vollständig vorliegen werden.

217

b) Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verpflichtet den Gesetzgeber nicht dazu, die Leistungen rückwirkend für die Zeit ab Inkrafttreten des Sozialgesetzbuchs Zweites

Buch am 1. Januar 2005 neu festzusetzen. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss der Gesetzgeber einen mit dem Grundgesetz unvereinbaren Rechtszustand nicht rückwirkend beseitigen, wenn dies einer geordneten Finanz- und Haushaltsplanung zuwiderläuft oder die Verfassungsrechtslage bisher nicht hinreichend geklärt war und dem Gesetzgeber aus diesem Grund eine angemessene Frist zur Schaffung einer Neuregelung zu gewähren ist (vgl. BVerfGE 120, 125 <168> m.w.N.). Diese Grundsätze gelten auch für die im Streit stehenden Leistungen zur Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Nach welchen verfassungsrechtlichen Maßstäben im Einzelnen sich die Bemessung solcher Leistungen richtet, war in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bislang nicht geklärt. Die rückwirkende Neufestsetzung etwaiger höherer Leistungen für den gesamten Zeitraum ab dem 1. Januar 2005 hätte zudem wegen der Regelung des § 48 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SGB X unvertretbare fiskalische Wirkungen. Von einer Rückwirkung der Neuregelung kann der Gesetzgeber absehen, weil im Hinblick auf die beanstandeten Vorschriften eine evidente Unterschreitung des menschenwürdigen Existenzminimums nicht feststellbar ist, sondern diesen allein ein nicht realitätsgerechtes Verfahren der Ermittlung des Existenzminimums zugrunde liegt.

218

Sollte der Gesetzgeber allerdings seiner Pflicht zur Neuregelung bis zum 31. Dezember 2010 nicht nachgekommen sein, wäre ein pflichtwidrig später erlassenes Gesetz schon zum 1. Januar 2011 in Geltung zu setzen.

219

5. Da die bisherigen Regelungen zunächst fortgelten und der Gesetzgeber nur verpflichtet ist, die Regelleistung mit Wirkung für die Zukunft neu festzusetzen, müssen die Ausgangsverfahren nicht bis zur Neuregelung des Gesetzgebers ausgesetzt bleiben. Gleiches gilt für andere Verwaltungsverfahren und sozialgerichtliche Verfahren, in denen die Höhe der gesetzlichen Regelleistung im Streit steht. Es steht vielmehr für alle Leistungszeiträume, die nicht von der gesetzgeberischen Neuregelung erfasst werden, fest, dass die Hilfebedürftigen nicht deshalb (höhere) Leistungen erhalten können, weil die gesetzlichen Vorschriften über die Höhe der Regelleistung mit dem Grundgesetz unvereinbar sind. Die Verfassungswidrigkeit der vorgelegten Vorschriften und ihrer Nachfolgeregelungen ist jedoch bei Kostenentscheidungen zugunsten der klagenden Hilfebedürftigen angemessen zu berücksichtigen, soweit dies die gesetzlichen Bestimmungen ermöglichen.

II.

220

Der Gesetzgeber ist ferner verpflichtet, bis spätestens zum 31. Dezember 2010 eine Regelung im Sozialgesetzbuch Zweites Buch zu schaffen, die sicherstellt, dass besonderer Bedarf nach Maßgabe der Ausführungen zu C. IV. gedeckt wird. Die nach § 7 SGB II Leistungsberechtigten, bei denen ein derartiger besonderer Bedarf vorliegt, müssen aber auch vor der Neuregelung die erforderlichen Sach- oder Geldleistungen erhalten. Andernfalls läge eine Verletzung von Art. 1 Abs. 1 GG vor, die auch nicht vorübergehend hingenommen werden kann. Zwar bleiben die mit Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG unvereinbaren Vorschriften über die Höhe der gesetzlichen Regelleistung nach den vorstehenden Ausführungen weiterhin anwendbar und müssen nicht rückwirkend ersetzt

werden. Hinsichtlich der im Sozialgesetzbuch Zweites Buch gegenwärtig fehlenden Härtefallklausel zur Deckung dieses besonderen Bedarfs ist jedoch eine andere verfassungsrechtliche Bewertung geboten. Die geltenden gesetzlichen Regelleistungsbeträge sind zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums zwar im Allgemeinen nicht evident unzureichend; demgegenüber führt die gegenwärtige Rechtslage bei besonderem Bedarf dazu, dass ein solcher auch dann ungedeckt bleibt, wenn er von der verfassungsrechtlichen Garantie eines menschenwürdigen Existenzminimums umfasst ist. Um die Gefahr einer Verletzung von Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG in der Übergangszeit bis zur Einführung einer entsprechenden Härtefallklausel zu vermeiden, muss die verfassungswidrige Lücke für die Zeit ab der Verkündung des Urteils durch eine entsprechende Anordnung des Bundesverfassungsgerichts geschlossen werden. Dieser Anspruch geht nach der Systematik des Sozialgesetzbuchs Zweites Buch zu Lasten des Bundes, da nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende mit Ausnahme der Leistungen nach § 16a, § 22 und § 23 Abs. 3 SGB II (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II) von der Bundesagentur für Arbeit erbracht werden, und der Bund nach § 46 Abs. 1 Satz 1 SGB II die Aufwendungen dafür zu tragen hat.

Papier	Hohmann-Dennhardt	Bryde
Gaier	Eichberger	Schluckebier
Kirchhof		Masing